

Forhold med forviklinger

Statlig styring og eierskap overfor Statoil

Av Berit Gravdahl



Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2007

Forord

En stor takk til: Dag Harald Claes for inspirerende veiledning, spesielt i begynnelsen av arbeidet. Thea Kruuse-Meyer og Camilla Myhre for uvurderlig hjelp i slutten av prosessen. Jens Oldgard for korrektur og gode vibrasjoner. Åste Reppe for å være en ”partner in crime”. Lillian Prestegard, Mari Repstad, Kristine Rødstøl, Siri Wieberg Klausen og Eva Sjøe for et topp faglig miljø. Julie Risan, Une Marvik Hagen og Christine Meling Christensen for et topp utenomfaglig miljø. Liv og Trygve Gravdahl for ubetinget støtte. George Gershwin, Frank Sinatra/Nelson Riddle og Ella & Louis for vakker bakgrunnsmusikk til skrivingen. Takk til Stiftelsen Kirkeforskning for å ha gitt meg permisjon. Det har blitt noen år med fulltidsjobb. Det har gjort arbeidet med hovedoppgaven til en utfordring, men allikevel har interessen for statens forhold til Statoil vært sterk og vedvarende. Det synes også å være en evig aktuell problemstilling. Det er med ydmykhet og glede jeg fullfører dette studiet.

IF YOU NEED OIL (Randy Newman 1970, 12 songs)

THERE AIN'T NO MOON

THERE AIN'T NO STARS

HAVE TO CLOSE UP SOON

'CAUSE THERE AIN'T NO CARS

GOT NO RADIO

GOT NO TELEPHONE

I'M JUST AWFUL BORED

AND I'M SO ALONE

BABY, PLEASE COME TO THE STATION

AND I'LL WIPE YOUR WINDSHIELD CLEAN

IF YOU NEED OIL, I'LL GIVE YOU OIL

AND I'LL FILL YOUR TANK WITH GASOLINE

BABY, PLEASE COME TO THE STATION

YOU KNOW I GET SO LONELY THERE

BRING SOME WINE FOR INSPIRATION

AND WEAR A RIBBON IN YOUR HAIR

HEAR THE DOGS BARK

MAN, THEY CAN FEEL THIS COLD

AND IT'S SO DARK

I NEED YOUR HAND TO HOLD

BABY, PLEASE COME TO THE STATION

YOU KNOW I NEED YOU SO TONIGHT

COME AND PUT YOUR ARMS AROUND ME

BABY, COME AND HOLD ME TIGHT

PLEASE, BABY, COME TO THE STATION

I'VE TAKEN ALL I CAN TAKE

BABY, HOW CAN YOU BE SLEEPING

WHEN YOU KNOW THAT I'M AWAKE?

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
1. OM STATEN OG STATOIL – EN INTRODUKSJON	7
1.1 Knefall for kapitalen?.....	7
1.2 Politisk styring, petrolisering og partipolitikk.....	11
1.2.1 Mongstad-, Åsgard- og Iran- prosessene som case	13
1.2.2 Problemstilling.....	14
1.2.3 Avgrensing av oppgaven	15
1.2.4 Teoretisk rammeverk	17
1.2.5 Faglig relevans	17
1.3 Metodiske utfordringer	18
1.4 Disposisjon	20
2. ANALYTISK TILNÆRMING – STRUKTUR, KULTUR OG MYTER	21
2.1 Instrumentelt perspektiv	23
2.1.1 Hierarki, rasjonell tenkning og politisk kontroll	23
2.1.2 Forhandlinger, koalisjoner og interessehevding	25
2.2 Institusjonelt perspektiv	26
2.2.1 Kultur, uformelle normer og historiens betydning	26
2.2.2 Myter, symboler og snakk	29
2.3 Noen teoretiske utfordringer i forhold til casene.....	30

3. EN KORT HISTORISK OVERSIKT	32
3.1.1 Oljefunnet.....	32
3.1.2 Staten engasjeres	34
4. MONGSTAD-PROSESSEN	40
4.1 Hovedtrekk ved Mongstad-prosessen	40
4.1.1 Bakgrunn for utbyggingen	41
4.1.2 Saken rulles opp og skandalen er et faktum.....	43
4.1.3 Debatten hardner til: Er Statoil en stat i staten?.....	45
4.1.4 Riksrevisjon og Mongstadmelding	46
4.1.5 Styret går først, Arve Johnsen følger etter	48
4.2 Analyse av Mongstad-prosessen	49
4.2.1 Et instrumentelt perspektiv	49
4.2.2 Et institusjonelt perspektiv	53
4.2.3 Innflytelsesforholdet – politisk styring	56
5. ÅSGARD-PROSESSEN.....	57
5.1 Hovedtrekk ved Åsgard-prosessen	57
5.1.1 Om overskridelsene på Åsgardfeltet og landanlegget på Kårstø.....	57
5.1.2 Statsråden tar affære.....	58
5.1.3 Styret skiftes ut og Harald Norvik må gå.....	59
5.1.4 Ny debatt om staten og Statoil	61
5.2 Analyse av Åsgard-prosessen.....	61
5.2.1 Et instrumentelt perspektiv	62
5.2.2 Et institusjonelt perspektiv	64
5.2.3 Innflytelsesforholdet – politisk ledelses styring	67
6. IRAN-PROSESSEN	69

6.1	Hovedtrekk ved Iran-prosessen.....	71
6.1.1	Uetisk forretningsvirksomhet i Iran.....	71
6.1.2	Stoler på Fjell og Statoil	72
6.1.3	Situasjonen tilspisser seg og korrupsjonssaken får konsekvenser.....	73
6.2	Analyse av Iran-prosessen	75
6.2.1	Et instrumentelt perspektiv	75
6.2.2	Et institusjonelt perspektiv.....	76
6.2.3	Innflytelsesforholdet – en petrolisert prosess	79
7.	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	81
7.1.1	Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene	81
7.1.2	Avsluttende betraktninger om statlig styring og eierskap overfor Statoil..	82
	KILDELISTE.....	84

1. Om staten og Statoil – en introduksjon

”Nå har det aldri vært slik at staten har opprettet noe selskap bare for å tjene – eller ta vare på – penger! Dette synes imidlertid i økende grad å bli glemt – eller oversett! Det er nettopp denne kombinasjonen av forretningsmessige og politiske hensyn som gjør det berettiget – og nødvendig – å diskutere den politiske styringen av statsselskapene. Og selv i en privatiserings- og delprivatiseringstid har vi sannsynligvis flere statsselskap – statsaksjeselskap og beslektede konstruksjoner bygd etter mønster av aksjeselskapet – enn noen gang, noe som faktisk gjør spørsmålet snarere mer påtrengende enn mindre” (Grønlie 2000:81).

Denne studien skal handle om statlig styring og eierskap generelt, og forholdet mellom staten og Statoil spesielt. Hovedkonflikten i dette henseendet er relasjonen mellom politisk styring og forretningsmessig frihet som har vært et spenningsfelt mellom staten og Statoil omtrent fra selskapets opprettelse tidlig på 1970- tallet og fram til i dag, 2007. I Statoils levetid har alle konsernsjefene, bortsett fra nåværende sjef, Helge Lund, fått avskjed. Alle avskjedigelsene har kommet i kjølvannet av kriser som bedriften har vært gjennom, herunder de økonomiske overskridelsene ved utbyggingen av Mongstad-raffineriet og Åsgard-kjeden, og korrupsjonssaken i Iran. Prosessene reiste viktige spørsmål rundt det statlige eierskapet overfor Statoil. Det handlet om organiseringen av selskapet, konsernets tilknytning til politisk partifarge og om hvem som egentlig styrer hvem.

1.1 Knefall for kapitalen?

Knefall for kapitalen - så het det i overskriften til politisk redaktør Sofie Mathiassens kommentar i Dagens Næringsliv 31. mars 2007. Hun skriver om innholdet i Stortingsproposisjon nr. 60 (2006 – 2007) *Sammenslåingen av Statoil og Hydros petroleumsvirksomhet*. Mathiassen mener staten har tapt. I følge redaktøren er det slik at denne proposisjonen nærmest er et bevis på at Statoil og Hydro har mer styring over staten, enn omvendt.

Oljemiljøet er radikalt forandret siden oppstarten av produksjon på sokkelen på 1970-tallet. Det var i utgangspunktet tre store, norske selskaper på sokkelen; Statoil, Hydro og Saga. I forbindelse med den såkalte slaktingen av det minste, private selskapet Saga i 1999 gikk de folkevalgte bort fra den klare, politiske målsetting om å bevare tre uavhengige norske oljemiljøer på sokkelen (Engelstad m. fl. 2003:167). I 2001 ble Statoil delprivatisert og en konsekvens av det var at selskapet ble gitt anledning til å inngå "eiermessige strategiske allianser" med andre selskaper (St.prp. nr. 36 (2000-2001):12). Vinteren 2004 satt Statoil i fusjonssamtaler med Hydro, uten å ha informert den største eieren, staten, om dette. Staten eide på det tidspunkt 82 prosent av aksjene i Statoil og 43 prosent av aksjene i Hydro. Statoil var samtidig på jakt etter en ny konsernsjef, da Olav Fjell hadde blitt avskjediget noen måneder tidligere. Det var konstituert konsernsjef i Statoil Inge K. Hansen, Statoils nye styreleder Jannik Lindbæk og Hydros konsernsjef Eivind Reiten som ledet an fusjonssamtalene. Da informasjonen om fusjonssamtalene lekket, ble de straks stanset og lagt på is (Aftenposten 27/2 2004). Daværende olje- og energiminister Einar Steensnæs, som representerte Statoils eierdepartement, måtte inn og forklare seg for Stortinget, mens næringsminister Ansgar Gabrielsen, i rollen som representant for Hydros eierdepartement, forholdt seg tradisjonelt nok i ro. Det var den erfarne oljejournalisten Alf Ole Ask som fikk kjennskap til samtalene. Resultatene av mediedekningen ble at regjeringen ved statsminister Kjell Magne Bondevik kritiserte både Statoil og Hydro, men særlig Statoil, for å ha gått for langt uten å informere eieren (Ask 2004).¹

Hvordan kunne Norges største selskap, hvor staten eide 82 prosent av aksjene, sitte i fusjonssamtaler uten å ha informert den største eieren om dette? Var Hydro et selskap Statoil kunne inngå "strategiske eiermessige allianser" med? Hva mener staten om at det bare skal være et norsk oljemiljø på den norske sokkelen? Hvor mye

¹ "Det var mange i Statoil som mislikte at selskapet skulle inn i fusjonsforhandlinger mens det lå med brukket rygg etter Iran-skandalen. Hydros ja til samtaler/forhandlinger ble ansett som et bevis på at Hydro nå trodde at det var de som ville innta alle høydedragene. Senere er det bekreftet at arbeidsnavnet var Hydroil. Eivind Reiten skulle bli konsernsjef og Jannik Lindbæk, styreleder i Statoil, styreformann" (Ask 2004).

kontroll og styring hadde staten overfor Statoil? I skrivende stund, våren 2007, er fusjonen/oppkjøpet klart. Stortingsproposisjon nr. 60 (2006 – 2007) fra den rød-grønne regjeringen stiller få vilkår for sammenslåingen og godtar de føringene Statoil og Hydro har lagt for den videre utvikling². Dette kan være en utfordring i forhold til at nye StatoilHydros operatørskap på sokkelen vil ligge på hele 80 prosent. Hva blir konsekvensene av dette for leverandørindustrien, forskning, teknologi og letevirsomhet? Den politiske debatten vinteren og våren 2007 har på den annen side handlet mye om hva slags navn det nye konsernet skal ha (*StatoilHydro* er en midlertidig kompromissløsning) og hvilke avdelinger som skal flyttes til eller fra Stavanger. Det kan få en til å stille spørsmålet om det bare er symbolpolitikk igjen.³

Det var derimot en annen sak, i 2006, som skapte stor politisk debatt. Valgkomiteen i Statoil innstilte Johan Fr. Odfjell som ny styreleder i Statoil etter Jannik Lindbæk. Olje- og energiminister Odd Roger Enoksen hadde oppfordret Odfjell til å møte med valgkomiteen i Statoil for vervet som styreleder. Det viste seg imidlertid at Odfjell hadde etterlønnssavtale på mange millioner med sin tidligere arbeidsgiver Vesta. Da dette ble kjent, kritiserte både fagbevegelsen og representanter fra Ap og SV den støtten Enoksen viste Odfjell. Det oppstod politisk strid, blant annet mellom statsminister Jens Stoltenberg og Odd Roger Enoksen, og Venstre-leder Lars Sponheim uttalte til og med at olje- og energiministeren burde gå av på bakgrunn av sin håndtering av saken (Aftenposten 31/5 2006). Imidlertid trakk Odfjell kandidaturet sitt og Lindbæk fortsatte som styreleder. Denne saken står i motsetning til fusjoneringen, hva gjelder politisk engasjement overfor Statoil.

² Proposisjonen *forventer* mye, men krever lite.

³ Det er også mye symbolpolitikk mellom Statoil og Hydro forut for sammenslåingen. Begge selskapene har såkalte kjerneverdier som de visstnok bruker endel tid og penger på å få de ansatte til å opptre i forhold til (Dagens Næringsliv 11/4 2007). Statoils kjerneverdier er: Nyskapende, Tett på, Profesjonell, Sannferdig og Omtenksom. Hydros kjerneverdier er: Mot, Respekt, Samarbeid, Måltetthet og Framsyn. De har altså fem verdier hver som må revurderes før Statoil tar over Hydros oljedivisjon høsten 2007. Det kan bli interessant å se hvilke verdier som må ut, hvilke som blir igjen, eller om det skal innføres et sett med nye kjerneverdier til det nye selskapet. Ikke alle er like positive til kampen om verdiene. Hovedtillitsvalgt for YS i Statoil og tidligere styremedlem i selskapet, Stein Bredal, uttaler til Dagens Næringsliv (11/4 2007) at han har blitt "(...) desillusjonert etter 2003", hvor han sikter til konsernets korrupsjonssak i Iran.

Da produksjonen av olje startet på Ekofisk-feltet i 1971 ble Norge en oljenasjon. Siden da har petroleumsnæringen skapt verdier for over 5000 milliarder kroner, og stått for en stor grad av finansieringen av det norske velferdssamfunnet. I 2005 sto olje- og gassvirksomheten for 25 prosent av verdiskapningen i Norge⁴. Norge er den tredje største eksportør av olje i verden og nest største eksportør av gass til Europa. Inntektene varierer med prisnivået, men i 2006 var det anslått at de samlede inntekter til staten fra petroleumsvirksomheten lå rundt 360 milliarder kroner, hvorav rundt 300 var satt av til Statens petroleumsfond - utland (*oljefondet*).⁵ Den norske stats oljeselskap a.s – Statoil – ble stiftet 18. september 1972. Staten var eier av alle aksjene. Selskapet ble opprettet som statens politiske instrument i petroleumsvirksomheten. Våren 2007 er Statoil Norges største selskap og blir naturligvis enda større etter oppkjøpet av Hydros oljedivisjon.

Selv om Statoil på flere måter ble en maktfaktor i seg selv, også overfor sin egen eier, er det tilfelle at i løpet av selskapets historie har alle de tre tidligere administrative toppledere blitt tvunget til å gå av. Det gjelder Arve Johnsen i 1987 etter økonomiske overskridelser i forbindelse med utbyggingen av Mongstad-raffineriet, Harald Norvik i 1999 etter overskridelser i Åsgard-kjeden og Olav Fjell i 2003 som følge av korrupsjonssaken i Iran. Prosessene som førte til avskjedigelsene av toppsjefene er også denne studiens utgangspunkt og analysefokus. Det handler om en grunnleggende interesse for *hva som kjennetegner disse prosessene – hvorfor og hvem førte til at topplederne måtte gå?* Det er et mål at en analyse av prosessene kan gi noen indikasjoner på den overordnede *styringsrelasjonen* mellom Statoil og staten, og derunder også forholdet mellom selskapet, regjeringen og Stortinget.

Tittelen på denne studien, *Forhold med forviklinger – Statlig styring og eierskap overfor Statoil*, henviser til at statens relasjon til Statoil har vært varierende. Studien vil på mange måter være lik en historikers utgangspunkt. En "(...) analyse av

⁴ http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/Olje_og_gass/Norsk-oljehistorie-pa-5-minutter.html?id=440538

⁵ http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/Olje_og_gass/Norges-olje-og-gassressurser-.html?id=443528

et problemfelt over lang tid og gjennom skiftende samfunnsforhold kan gi *redskaper* for problemløsning – og *andre* redskaper enn dem rene samtidsanalyser kan gi (Grønlie 1995: 13).” Det er et håp at analyse av de tre casene, det vil si prosesser som førte til avskjedigelse av toppsjefene i Statoil, kan bidra til å klargjøre hvordan forholdet mellom staten og Statoil har fungert. Har Statoil fungert som et verktøy for politisk ledelse? Eller er det forhandlinger, egenskaper ved selskapet, historie og omgivelser som har preget prosessene?

1.2 Politisk styring, petrolisering og partipolitikk

I hvilken grad vil folkevalgte organer være i stand til å styre en sektor som har vist seg lite styrbar (Olsen 1989:40)?

Det statlige eierskapet i Norge er ganske massivt i forhold til land vi liker å sammenligne oss med, og det har vært ganske dominerende i oljesektoren. Johan P. Olsen analyserer i boken *Petroleum og Politikk* (1989) forholdet mellom staten og oljenæringen i Norge fra dens begynnelse og fram til slutten av 1980-tallet. Hovedspørsmålet hans er i hvilken grad beslutninger truffet av de folkevalgte har vært styrende for utviklingen i petroleumssektoren. *Politisk styring* defineres som at både utviklingen i petroleumssektoren og politisk-institusjonelle endringer i hovedsak er et resultat av beslutninger truffet av folkevalgte organer. I tillegg endres institusjonene for at de bedre kan fungere som instrumenter for politisk styring (Olsen 1989:12). *Petrolisering*⁶ betyr på den annen side at utviklingen i petroleumssektoren i hovedsak er et resultat av næringens egendynamikk, og av forhold utenfor folkevalgte organers kontroll og de politisk-institusjonelle endringene av sektoren kommer som en konsekvens av en teknisk moderniseringsprosess (ibid.). Det finnes dermed et spenningsfelt mellom statlig styring og petrolisering i oljenæringen generelt. Denne studien skal herunder se på forholdet mellom statens eierskap av Statoil spesielt.

Fram til delprivatiseringen i 2001 var Statoil organisert som et statsaksjeselskap. Statsaksjeselskapet er statens forsøk på å kombinere business med politikk og kombinasjonen er gjennomsyret av motstridende forhold (Grønlie 2000:80). Det er en styringsform som er et ”(...) ektefødt barn av sosialdemokratiet” (Grøndahl 1995:86). Arbeiderpartiet har i følge Grøndahl (1995:86) gjennom hele etterkrigstiden forsvart statsaksjeselskapets handlefrihet. Høyre har derimot lagt mer vekt på kontroll, og har dermed understreket statsrådets eieransvar overfor selskapene og det konstitusjonelle ansvaret overfor Stortinget. Det er et *styringspolitisk paradoks* – styringsvennlige Arbeiderpartiet ønsker frihet for statsaksjeselskapene, mens næringsliberale Høyre ønsket kontroll og politisk innsyn (Grøndahl 1995:85-86). De har dog ikke alltid vært like konsekvente. Ved noen tilfeller har de representative partiene forfektet motstridende styringshensyn, hvor Arbeiderpartiet har ønsket mer statlig kontroll og Høyre mer frihet for statsaksjeselskapene. Olsen (1989:24-25) refererer til Rune Slagstad når han skriver at: ”Liberal politisk tankegang forutsetter stor grad av offentlig bundethet og liten grad av privat bundethet, mens sosialdemokratisk tankegang legger større vekt på politisk fleksibilitet og privat bundethet.” Grønlie (1989) hevder at ikke bare kommer styring og kontroll i motsats til prinsippet om forretningsmessig frihet, men i praksis har det vist seg at staten i liten utstrekning har maktet noen kontinuerlig styring og kontroll med sine bedrifter.

Etter delprivatiseringen er Statoil et allmenaksjeselskap (ASA) med følgende konsekvens at selskapet skal operere på lik linje med enhver annen aktør på norsk sokkel. Delprivatisering innebar også en endring av statens rolle og beslutningsmyndighet overfor Statoil. Her gjelder som ved andre aksjeselskaper, allmennaksjeloven. Særreglene for statsselskaper er dermed falt bort. Allikevel er staten majoritetseier, og den hevdes å ha ” (...) stor innflytelse, blant annet i forholdet til selskapets vedtekter” (OED 2003:17).

⁶ Begrepene petrolisering, forretningsmessig frihet og faglig autonomi defineres likt i denne studien.

Å styre Statoil betyr å ivareta makt og innflytelse overfor selskapet. Praktiske følger av dette vil være å *delta* i styringen (Grønlie 2000:79). Studien vil følge Grønlies (1995:9) definisjon av styring som er: ”(...) aktiv påvirkning eller forsøk på påvirkning fra sentrale statsmyndigheters side overfor et selskap i den hensikt å få selskapet til å opptre i samsvar med vedkommende myndighets ønsker.” Han skriver selv at dette styringsbegrepet favner relativt vidt.

1.2.1 Mongstad-, Åsgard- og Iran- prosessene som case

For å gjøre en analyse av statlig styring og eierskap overfor Statoil, er det mange muligheter for empiriske forskningsobjekter. Statens forhold til Statoil berører en rekke saksområder både nasjonalt og internasjonalt, og det er et hav av empiri man kan ta av. I denne studien vil *havet* være prosessene som førte til avskjedigelse av toppsjefene i Statoil. Prosessene er sentrale fordi de kan si noe om hvordan organisasjonsendringer i statlige selskaper finner sted. Mongstad-, Åsgard- og Iran-sakene var alle prosesser som lå under et til tider høyt mediepress og stor oppmerksomhet hvor *kritiske avgjørelser* ble tatt. Kritiske avgjørelser skiller seg fra de dagligdagse *rutinemessige avgjørelser* ved at lederskapet for eksempel brukes til å definere en institusjons rolle og misjon, eller til å omdefinere denne (Christensen m. fl. 2004:58). Prosessene fant sted på ulike tidspunkt, i divergerende olje-historiske kontekster, hvor organiseringen av selskapet gikk fra helstatlig til delprivatisert og med varierende regjeringskonstellasjoner. Utfallet av prosessene var derimot likt. Arve Johnsen, Harald Norvik og Olav Fjell måtte gå av - alle mot sin vilje. Hva var årsaken til dette?

1.2.2 Problemstilling

Studiens problemstilling er todelt, og som følger:

1. Hva kjennetegner hovedtrekkene ved Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene? – Hva kjennetegner aktørmønstrene, organisasjonstenkningen og innflytelsesforholdene?
2. Hvordan håndterte politisk ledelse disse prosessene?

Aktørmønsteret omhandler den formelle og faktiske deltakerstrukturen i Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene (Christensen 1994:19). Herunder skal det analyseres hvorvidt prosessene var kjennetegnet av hierarkisk styring, om deltakelsen var kontrollert og begrenset, om det var åpne prosesser hvor et mangfold av aktører ble definert inn, om deltakelsen var preget av aktører med uformell tilknytning eller aktører omgivelsene anser det som legitimt å ha med. *Organisasjonstenkningen* dreier seg om de problemer og løsninger som ble diskutert under de forskjellige prosessene (ibid.). Her legges det vekt på i hvilken grad organisasjonstenkningen var tuftet på rasjonell kalkulasjon eller forhandling, interessehevding og kjøpslåing. I tillegg diskuteres det om det var historiske normer og tradisjoner som preget organisasjonstenkningen eller press fra såkalte moter og myter i ytre omgivelser. *Innflytelsesforholdet* binder de to ovennevnte begrepene sammen for å se hvilke aktører som preget prosessen og hvilke aktørers organisasjonstenkning som vant frem.

Søkelyset rettes mot politisk ledelse, først og fremst olje- og energiministerens, men det kan også være personer statsråden bemyndiger å stille i sitt sted (Grønlie 2000:85). I kraft av statsrådets rolle som leder av Statoils eierdepartement vil ministerens styringsevne betones - det vil si evne til å styre og lede prosessene og få gjennomslag for sine interesser og ønsker. Politisk ledelses styring i dette tilfellet omhandler eierstyring. Det vil si styring i kraft av statens eierskap gjennom Statoils

egne beslutningsorganer (Grønlie 2000:79). Det dreier seg altså ikke om styring som regulator, kjøp av tjenester, etc.

Det er noen sentrale forhold som antas å ha påvirkningskraft på politisk ledelses håndtering av prosessene. For det første vil *organiseringen av selskapet* være vesentlig. Det forventes at den formelle organiseringen - om Statoil er helstatlig eller delprivatisert - vil ha innvirkning på politisk ledelses håndtering av prosessene, da organiseringen virker inn på de formelle styringsbetingelser staten har overfor Statoil. For det andre antas det at *regjeringens partipolitiske farge* vil ha betydning for politisk ledelses håndtering av prosessene. Statsaskjeselskapet og organiseringen av statlig eierskap har ofte har plassert seg langs den tradisjonelle høyre-venstre-aksen i norsk politikk, og skapt rom for politisk spill. Den tredje antakelsen følger av den andre, nemlig *Stortingets sammensetning og engasjement*.

Alle tre casene befinner seg i en kontekst kjennetegnet av *krise*, noe som gjør at det kan forventes et høyere aktivitetsnivå blant aktørene og en mer motstridende organisasjonstenkning enn ved rutiniserte prosesser (Olsen m. fl. 1989:95). Da kildegrunnet i stor grad er avisartikler, vil også media som debattant, eller tilrettelegger av debattforum, være en underliggende aktør i analysen.

”Ulykker og andre tegn på at noe er galt vil ofte reise krav om endringer i det etablerte organisasjonsmønsteret (...). Den politiske interessen vil øke, og et bredere sett av deltakere og premisser vil bli aktiviserte” (ibid.).

Formålet med å benytte disse tre casene som analyseobjekter, er å klargjøre den overordnede styringsrelasjonen mellom staten og Statoil. Var prosessene preget av petrolisering og forretningsmessig frihet? Eller var det politiske prosesser som førte til at toppsjefene måtte gå?

1.2.3 Avgrensing av oppgaven

Denne studien vil hovedsakelig dreie seg om tiden rundt Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene, men det historiske rammeverket tar for seg perioden fra starten av Norges

olje-alder, på slutten av 1960-tallet, og fram til og med våren 2007. Når det gjelder analytiske avgrensninger vil studien først og fremst fokusere på forholdet mellom aktørene som aktiviseres i disse prosessene: politisk ledelse, regjeringen, Stortinget, Statoils ledelse og styret. Det er et mål å forsøke å gjengi de viktigste parter som aktiviserte seg i disse prosessene, hva slags organisasjonstenkning som ble fremmet, og innflytelsesforholdene mellom aktørene først og fremst slik prosessene fremsto utad i mediebildet.

Per Lægreid (1988) har analysert forhold innad i Olje- og energidepartementet (OED), Oljedirektoratet (OD) og Statoil. Utgangspunktet hans er at et overordnet mål i petroleumspolitikken er folkevalgt/politisk styring av petroleumsnæringen. Denne utøves så gjennom disse tre institusjoner og deres respektive funksjoner hvor sentralstyringsfunksjoner ligger hos OED, OD tar seg av forvaltningsoppgaver, og Statoil forretningsfunksjoner (Lægreid 1988:11). Lægreid levner liten tvil om at embetsverket har påvirkning på politikkutformingen og at de ikke kan ses på som "(...) ledd i ei kommandokjede under kontroll og styring av regjeringa og Stortinget"(ibid.:32). Lægreids konklusjoner er at de ansatte i OED i liten grad blir kontrollert og korrigert (ibid.:80). Når det gjelder de ansatte i direktoratet gir de uttrykk for mindre gjennomslagskraft, både overfor sitt overordnede departement, og særlig overfor Stortinget og regjeringen (ibid.:110). Gjennomslagskraften overfor oljeselskapene oppleves dog som bedre enn OEDs gjennomslagskraft. Når det gjelder de ansatte i Statoil skriver Lægreid at det er store forskjeller i hvordan og hvor mye de samhandler med forvaltningsorganene (ibid. 135).

Lægreid hevder at: "(...) Statoil er ein toppstyrt organisasjon med sentralisering av eksterne kontaktar. Slik sett er dette eit utslag av at Statoil si rolle som oljeselskap på linje med private oljeselskap, kjem meir til uttrykk i kontaktmønsteret på dette stillingsnivået enn selskapet si rolle som eit statleg styringsinstrument i petroleumspolitikken"(ibid.).

Studien til Lægreid er nesten 20 år gammel, og intervjuene ble foretatt før Mongstad-prosessen. Det er vanskelig å bruke byråkratiet som en aktør i denne analysen. Formelt sett skal embetsverket være det lojale sekretariatet til politisk ledelse. Det er allikevel ikke alltid tilfelle. Det er ikke umulig at det var, og fortsatt er, et

spenningsfelt i forholdet mellom byråkratene og politikerne i OED og at det kan ha hatt påvirkning på politikuttformingen i forhold til Mongstad-, Åsgard- og Iran-saken. En slik påstand krever dog en inngående studie det ikke har blitt prioritert å gjennomføre her.

1.2.4 Teoretisk rammeverk

Organisasjonsteori danner det teoretiske bakteppet for analysen. Både instrumentelle og institusjonelle perspektiver benyttes for å få fram flest mulig sider og nyanser av Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene. Perspektivene fokuserer på ulike aspekter ved prosessene og formålet er å bruke de som komplementære analyseverktøy. Hovedforskjellen mellom instrumentell og institusjonell teori er at et instrumentelt perspektiv ser organisasjoner som redskaper for måloppnåelse, mens et institusjonelt perspektiv vektlegger at institusjonen har egne normer og verdier som kan legge like store føringer på beslutningsprosessene (Christensen m.fl. 2004). Siden politisk ledelse er i sentrum for analysen er det også naturlig å drøfte aspekter ved utøvelsen av lederrollen. Er det i hovedsak de formelle rammene som definerer den politiske ledelses handlingsrom? Eller er lederrollen i størst grad påvirket av organisasjonskultur og/eller omgivelser (Christensen og Lægreid 2002)? Under det instrumentelle perspektivet benyttes hierarkisk-instrumentell og forhandlings-instrumentell teori. Under det institusjonelle perspektivet benyttes kulturteori og myteteori.

1.2.5 Faglig relevans

Generelt plasseres studien under debatten om statlig styring og faglig uavhengighet. Målet om å forene to ofte motstridende hensyn har gitt grunnlag for analyse i et bredt forskningsfelt som omhandler alt fra industribygging i Norge etter andre verdenskrig (Grønlie 1989) til styring og faglig autonomi i helsesektoren (Christensen 1994) og et næringsliv som befinner seg i spennet mellom marked og politikk (Engelstad m. fl. 2003). Spesifikt handler det om politisk styring og forretningsmessig frihet i

petroleumssektoren og forholdet mellom Statoil og staten. Det handler om en spesiell sektor, som har stor betydning for norsk økonomi på grunn av en naturressurs og med den en grunnrente⁷ som skal komme hele det norske folk til gode. Dette forholdet har blitt diskutert av mange (se for eksempel Olsen 1989, Noreng 1984 og Willoch 2004) og det er et håp at denne oppgaven kan gi et bidrag til debatten når det gjelder styringsforholdet mellom staten og Statoil.

1.3 Metodiske utfordringer

Studien benytter en kvalitativ forskningsmetode. I følge Andersen (1997) kan case-studier ses mer som en *tilnærming* enn en *metode*. Den manglende statusen skyldes kanskje at tilnærmingen har blitt utsatt for endel kritikk? Mye av motstanden dreier seg om at ved case-studier vil det være vanskelig å generalisere (gitt at det er målet), fordi det er for få enheter. På den annen side vil case-studier gi betydelig detaljkunnskap om forskningsenheten noe som her gir gode muligheter for å se eierskapsforholdet mellom staten og Statoil i et helhetsperspektiv (Hellevik 2002:98). I tillegg kan opplysningene man får ses i sammenhengen de står til hverandre, som en del av en helhet (ibid.). Studien frembringer detaljert informasjon, og avgrenser samtidig konteksten på et komplekst felt.

Det skal gjennomføres en komparativ case- studie av Mongstad-, Åsgard- og Iran- prosessene. Årsaken til at disse tre case er valgt er et ønske om å fokusere på *likheter i utfall*, samtidig som prosessene fram til disse regnes å være forskjellige (Andersen 1997:96). Alle tre prosessene førte til en avskjedigelse av administrativ toppleder i Statoil, men måten det skjedde på varierte. Dette er en teoretisk fortolkende case-studie, da analysen gjøres i lys av eksisterende teorier og begreper (Andersen 1997). Instrumentell og institusjonell teori benyttes for å tolke og forklare prosessene.

⁷ ”Økonomisk virksomhet som baserer seg på naturressurser gir en grunnrente, det vil si en meravkastning fordi ressursene

Dokumenter er oppgavens primære datakilde. Studien baserer seg på en innsamling, sammenligning og analyse av foreliggende tekster. Det knytter seg enkelte metodiske utfordringer i forhold til kildevalg og datainnsamling. Ved vitenskapelige studier vil *validitet* og *reliabilitet* være viktige prinsipp. Med det menes det henholdsvis at kildene analysen hviler på er tilfredsstillende og dekkende i forhold til å besvare problemstillingen og at det er stor nøyaktighet i innsamlingen og behandlingen av data (Hellevik 2002).

Datagrunnlaget er i hovedvekt avisartikler, offentlige politiske dokumenter som stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner og diverse sekundærlitteratur og historiske verker. Det skal foretas en kvalitativ analyse av prosessene slik de først og fremst kommer til uttrykk gjennom en rekke avisartikler. Dette fordrer enkelte metodiske implikasjoner. Analysen blir i stor grad foretatt ut fra hvordan prosessene fremstår i mediebildet og det er ikke alltid like hensiktsmessig. Media kan vinkle situasjoner ved å fremheve noen områder, særlig de mer kritiske, og dempe andre. Aviser har et annet språk og ofte en egenvinning med tabloidisering og forenkling av saker. Dette tas til etterretning i forbindelse med analysen. Videre kan det være problematisk at det kun er artikler fra Aftenposten som blir benyttet ved det første caset. Aftenposten var på 1980-tallet fortsatt en tradisjonell Høyre-avis. Høyresiden var til tider svært kritiske til Statoil, både som organisasjon og bedriftens forhold til Arbeiderpartiet. Det kan derfor ikke utelukkes at Aftenposten vil benytte seg av en slik situasjon til å forfekte egne og forholdsvis sterke synspunkter om Mongstad-overskridelsene, staten og Statoil. Dette vil det også bli tatt høyde for i drøftningen av prosessene.

Avisartiklene gir samtidig en grundig og unik dag-til-dag-oversikt over handlingsforløpet, og det veier i dette tilfellet tungt. Det er interessant i seg selv hvordan sakene ble framstilt i media da det sier noe om presset på de ulike aktørene og en offentlig bevisstgjøring rundt prosessene. Det gir en unik mulighet til å følge

prosessene, i alle fall slik de fremstår utad, svært detaljert. En stor mengde avisartikler er gjennomgått og utvalget består av de som fremstår som mest relevante for problemstillingen. De fleste avisartikler er hentet ut fra tekstdatabasen Atekst. Unntaket er artikler fra 2006 og 2007, hvor papirutgaver er benyttet.

1.4 Disposisjon

I kapittel 2 gjennomgås det teoretiske rammeverket for oppgaven. I kapittel tre følger en kort historisk framstilling av petroleumsvirksomheten i Norge fra begynnelsen og fram til Mongstad-saken i 1987. Deretter, i kapittel 4, analyseres Mongstad-prosessen. Først ved en deskriptiv del som beskriver hendelsesforløpet, deretter en grundigere analyse. Drøftningen deles inn i to deler, hvor henholdsvis det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet er overordnet. Politisk ledelses håndtering av prosessen vektlegges. Organisasjonstenkningen og aktørmønsteret drøftes innenfor begge perspektivene før kapittelet avsluttes med en helhetlig oppsummering om innflytelsesforholdet. Analysen av Åsgard- prosessen i kapittel 5 starter med å plassere saken i en historisk kontekst. Deretter følger samme struktur som ved analysen av det første caset. Det samme gjelder kapittel 6, analyse av Iran-prosessen. I kapittel 7 foretas det en sammenfatning av de tre casene for å se om analysene av disse prosessene har klargjort hvordan den statlige styringen og eierskapet overfor Statoil fungerer.

2. Analytisk tilnærming – struktur, kultur og myter

”En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte” (Christensen m. fl. 2004: 11).

Det teoretiske grunnlaget denne analysen bygger på, er organisasjonsteori. Analysen skal søke å finne ut av hva som kjennetegner hovedtrekkene ved Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene generelt, og særskilt hvordan politisk ledelse håndterte disse. Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene var sammensatte prosesser som i varierende grad berørte offentlig og privat sektor, nasjonale og internasjonale forhold, samt høyre-venstre-aksen i norsk politikk. I analysene av hva som kjennetegner disse prosessene, det vil si aktørmønstrene, organisasjonstenkningen og innflytelsesforholdene, og håndteringen av prosessene fra politisk ledelse sin side, legges det en antakelse til grunn at forskjellige organisasjonsteoretiske perspektiver vil være fruktbart. Dette fordi det vil medføre at flest mulige aspekter blir belyst.

Tidligere var det vanlig i organisasjonsteorien å betrakte organisasjoner som lukkede systemer, som for eksempel i Webers byråkratiteori. Nå er det vanlig å se på organisasjoner som åpne systemer (Christensen m.fl. 2004:41). Det innebærer at organisasjonens omgivelser har betydning både for organisasjonsstrukturen og utføring av oppgavene (ibid.). Denne studien dreier seg om politiske prosesser overfor organisasjoner. March og Olsen (1989:118) trekker et skille mellom *integrative* og *aggregative* politiske prosesser. Et aggregativt syn på en politisk prosess har sitt utgangspunkt i et konkurransedemokratisk ideal tilsvarende ideen om staten som supermarked. Det politiske lederskapet inntar en meglerrolle og fungerer som en tilrettelegger for de andre aktørene i samfunnet (Christensen m. fl. 2004:62). Incentiver er grunnlaget for handling og søkelyset settes på ressursfordeling. Prosedyrer og prosesstrekk ved beslutningsprosesser betyr lite. Hva som lønner seg er viktigere enn hva som sømmer seg. Et integrativt syn på politiske prosesser, har

derimot sin basis i et diskursdemokratisk og deltakerdemokratisk ideal (ibid.: 62). Her inngår folket, i et fellesskap med en historie, en nåtid og en framtid.

”Den politiske ordenen er basert på historiske røtter, forpliktelser og kollektiv fornuft, og det er viktig å lage bevissthet omkring dette. Lederskapet i integrative prosesser skal ha en oppdragende rolle og vise normativ vei, forvalte sosiale tradisjoner, framheve forpliktelser og det som binder sammen, og bidra til å begrense realiseringen av av private interesser og verdier som potensielt kan undergrave det kollektive” (Christensen m. fl. 2004:62).

Det teoretiske utgangspunktet som danner grunnlaget for analysen av staten og Statoil, kan til en viss grad sies å være todelt og de påvirkes gjensidig av hverandre. Det blir benyttet et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv, og derunder ulike former av de. På den måten vil det være mulig å se både strukturelle, kulturelle og symbolske sider av prosessene.

Det instrumentelle perspektivet legger vekt på at organisasjoner er *redskaper* til disposisjon for lederne, man søker å forutsi resultatene av en gitt handling (mål-middel-rasjonalitet og konsekvenslogikk), målformulering utføres av ledelsen og politikken dreier seg om å finne måter å realisere målene på. Endringer i organisasjonen vil skje som svar på nye, rasjonelt definerte krav, eventuelt skiftende styringssignaler (Christensen m. fl. 2004: 13-14). Det institusjonelle perspektivet skiller seg på flere grunnleggende måter fra det instrumentelle. Her betones det at organisasjoner har egne, uformelle regler som har satt seg i institusjonen over tid. Handling skjer ofte ut fra hva som er passende å gjøre, ikke nødvendigvis det som lønner seg, men heller det som sømmer seg. Den institusjonelle retningen vil legge vekt på at ”(...) politikk også dreier seg om meningsdanning og å oppdage mål” (Christensen m. fl. 2004:14). Organisasjonene vil være mer robuste i forhold til eventuelle endringer og endringene vil skje ved sakte tilpasning eller ved en radikal hendelse. Videre følger en redegjørelse av instrumentell og institusjonell organisasjonsteori og noen analytiske utfordringer ved bruken av teoriene.

2.1 Instrumentelt perspektiv

To teorier innenfor det instrumentelle perspektivet vil bli benyttet i analysen av Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene. Den ene har basis i hierarki, politisk ledelses kontroll og rasjonelle kalkulasjon. Den andre vektlegger derimot forhandlinger, interessehevding og kjøpslåing. Innenfor det instrumentelle perspektivet vil det settes søkelys på den formelle organiseringen av Statoil, olje- og energiministerens styringsmuligheter og forholdet mellom regjeringen og Stortinget. Egeberg (1989:18) definerer organisatorisk struktur som "(...) en normativ struktur satt sammen av regler og roller som spesifiserer, mer eller mindre klart, hvem som forventes å gjøre hva og hvordan." Hvem har rett og/eller plikt til å delta i prosessen og hvilke problemer og løsninger kan legges frem?

2.1.1 Hierarki, rasjonell tenkning og politisk kontroll

En formell organisasjonsstruktur handler om hvem som skal gjøre hva og hvordan. Det innebærer også at forventningene som knytter seg til aktørene er upersonlige og formelle normer uttrykker seg gjennom blant annet organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og lover (Christensen m. fl. 2004:33). Politikken ses som en hierarkisk styrt prosess, ikke som en åpen prosess med mange og ulike aktører, "(...) hvor motsetninger og konflikt er en normal demokratisk foreteelse" (Olsen 1989: 23). Et hierarkisk perspektiv vil se på organisering av statsvirksomhet som en rasjonell virksomhet der det dreier seg om å finne den *riktige* organisasjonsmessige løsningen (Grønlie 1995:15). Hvis den optimale organisasjonsløsningen ikke er funnet, er det fordi man mangler kunnskap og at feltet ikke er godt nok utredet.

Offentlige organisasjoner er et verktøy for en politisk ledelse som ønsker å nå gitte mål. Hva slags forståelse av mål og middel ligger til grunn? Hva slags handlingsalternativer søkes? Er resultatene som forventet? En grunnleggende del av det hierarkisk-instrumentelle perspektivet dreier seg om å handle formålsrasjonelt. Det vil si at organisasjonsmedlemmet vurderer alternativer ut fra konsekvenser i forhold til fastsatte mål. Deretter foretar han/hun et viljestyrt valg og velger alternativet som

anses å gi best ønsket effekt (Christensen m. fl. 2004:30). Fullstendig formålsrasjonalitet er uvanlig på grunn av at individene i organisasjonene har *begrenset rasjonalitet* (ibid.:32-33). Organisasjonsmedlemmene må nøye seg med *satisfisering* i stedet for *maksimisering* ved valg av løsninger. Årsaken er at individene i organisasjonen har uklare og ofte inkonsistente mål i tillegg til at de må forholde seg til komplekse problemer. De kjenner ikke til alle alternativer og mål-middel-sammenhenger på grunn av ufullstendig informasjon. Ansvar og oppgaver delegeres og det er mangel på tid og ressurser. Dette innebærer at den begrensede kognitive kapasitet som kjennetegner individet, gir seg utslag i en ufullstendig oversikt i en gitt situasjon. Det foretas derfor valg mellom hvilke hensyn som skal gis oppmerksomhet og på den måten fungerer organisasjonen som et avgrenset område for utvalgte handlingsmuligheter (March 1994).

Når det gjelder *styring*, som denne studien vektlegger, skriver Christensen m. fl. (2004:31) at styring innenfor dette perspektivet vil "(...) kunne skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene." Styringsevnen kommer an på god nok kunnskap og informasjon og tilfredsstillende analysemodeller (Olsen 1989:22). Det dreier seg om å påvirke forhold som skal øke muligheten for oppnåelse av mål (Christensen m. fl. 2004:44). I en hierarkisk-instrumentell verden tas ekspertenes lojalitet overfor de politiske mål, for gitt (ibid.). Olsen (1989:23) hevder ut fra et hierarkisk perspektiv at samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler skal vise hvilke valg som er optimale. Det er et analytisk problem som er en oppgave for eksperter. Videre er ekspertene de eneste legitime deltagerene etter at målene er formulert, og slik avpolitiseres viktige deler av beslutningsprosessene. Ledelsen kan dog gjennom utforming av strukturelle trekk (for eksempel hierarki, arbeidsdeling og rutiner) regulere aksessen (Christensen m. fl. 2004:44).

Hierarkisk-instrumentell teori vil forvente at det er politisk ledelse som kontrollerer Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene, samt at de har et relativt bevisst forhold til hvilke virkemidler som skal velges for å oppnå ønskede mål. Prosessene

preges av de formelle styringsforholdene, hierarki, rasjonell kalkulasjon og deltakerkontroll, både av aktiviserings- og defineringsaspektet.

2.1.2 Forhandlinger, koalisjoner og interessehevding

”Muligheten for opposisjon og debatt er et viktig kjennetegn ved et demokratisk styresett. (...)Politikk er en prosess hvor deltagerne i utgangspunktet har ulike mål og oppfatninger, men hvor man gjennom forhandlinger og overtalelse kommer frem til bindende, kollektive beslutninger uten at enighet nødvendigvis er oppnådd” (Olsen 1989:26).

Ulike aktører innenfor en organisasjon, eventuelt ulike grupper av aktører, kan ha forskjellige mål og interesser. Aktørene vil i dette tilfellet dermed vurdere Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene fra forskjellige ståsteder. Disse interessene kan samsvare med eksterne aktørers interesser og det kan da være formålstjenelig å danne koalisjoner. Andre aktører kan legge begrensninger på hvilke handlingsalternativer som er mulige (Christensen m.fl. 2004: 40). Det parlamentariske system innebærer at de politiske partiene må manøvrere i forhold til de alliansemulighetene som gis av de parlamentariske styrkeforholdene (Mjøset 2005:27). Hvilken gjennomslagskraft har politisk ledelse i forhold til de andre aktørene?

De ulike aktørene, som for eksempel politisk ledelse, de politiske partiene og Statoils styre og administrative ledelse, har ikke nødvendigvis det samme synet på hvordan forholdet mellom politisk styring og forretningsmessig frihet bør være. Aktørene kan være interessebærere som ”(...) forkjempere eller forsvarere for politiske eller styringsmessige verdier som de oppfatter som riktige og viktige” (Grønlie 1995:17). Allianser eller koalisjoner som dannes kan skifte over tid. Politikktutforming vil altså være et resultat av aktørenes interesser, ressurser og allianser. Forhandlingsprosesser vil kunne få dynamikk ved at deltakerne utenfor spesialistmiljøene blir aktive og ved at det bringes inn nye defineringsaspekter (Olsen 1989:27). Petroleumssektoren er en på mange måter svært teknisk sektor som krever mye kunnskap og ekspertise. Ekspertene vil ofte ha andre innfallsvinkler og betone andre hensyn enn politikere. Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene tiltrakk seg allikevel en hovedvekt av aktører utenfor det tekniske miljø, hvertfall i det

mediaskapte bildet. I følge Olsen (ibid.) vil det ved interessehevding og forhandlinger oppstå forsøk på å *redefinere* situasjonen. Dette blir gjort for å kunne påvirke hvem som er legitime deltakere, fremheve hvilke konfliktlinjer og allianser som har betydning og ikke minst hvilke spilleregler som skal benyttes for å treffe beslutninger.

Ut fra forhandlings-instrumentell teori er det forventet at prosessene vil karakteriseres av flere aktører og interesser. Heterogenitet og mangfold vil prege både aktørmønstrene, organisasjonstenkningen og innflytelsesforholdene. Var Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessen kjennetegnet av ulike koalisjoner og forhandlinger, og uenighet om problemer og løsninger?

2.2 Institusjonelt perspektiv

Kulturperspektivet henviser til det unike ved en institusjon (Selznick 1997), mens myteperspektivet referer til likhet ved institusjoner (Meyer og Rowan 1991). Kulturteori vektlegger normative aspekter, mens myteteori i større grad legger vekt på kognitive aspekter.

2.2.1 Kultur, uformelle normer og historiens betydning

Institusjonalisering tillegger organisasjoner viktige karakteristikk, og gir organisasjonen et distinkt preg. I følge Selznick (1997:25) er institusjonalisering en prosess som skjer over tid. Organisasjoner kan ses på som et utskiftbart og manipulerbart redskap, mens institusjoner har en egenverdi. Selznick (1997:26) hevder at en organisasjon transformeres til en institusjon i det man "(...) innfører verdier som ligger utenfor de tekniske kravene de aktuelle oppgavene stiller." Institusjonaliseringen finner sted når organisasjonen utvikler uformelle normer, verdier og identiteter i tillegg til de formelle (Christensen m.fl. 2004:47). Institusjonalisering skaper også vilkår som omhandler en høy grad av gjensidig tillit i tillegg til felles verdier i organisasjonen (ibid.:48). Denne prosessen vil gi

organisasjonen et distinkt preg, den vil altså utmerke seg som annerledes i forhold til andre organisasjoner. Selznick (1997:92) skriver at ”(...) organisasjoner kan administreres, institusjonelle prosesser må ledes.” Lederskap er viktig for en institusjon, da det dreier seg om mer enn bare å utføre tekniske oppgaver. Lederen må favne om og utvikle institusjonens integritet og ta hensyn til denne når avgjørelser fattes. Både interne og eksterne faktorer må tas i betraktning. Lederskap handler om forsvaret av en institusjons integritet og løsningen av interne konflikter (Selznick 1997:55).

To framtrepende begreper innenfor kulturperspektivet er *logikken om det passende* (March og Olsen 1989) og *sti-avhengighet* (Krasner 1988). Hva som *sømmer seg* og hva slags tradisjoner, uformelle normer og verdier som har satt seg i organisasjonen anses som viktig. Adferd i organisasjoner er i følge Olsen (1989:24) i stor grad styrt av rutiner og tradisjoner. Hvis man kjenner organisasjonens rutiner, vil man kunne forutsi dens atferd. Oppmerksomheten konsentreres rundt det som er mulig. Rutiner kan også være et resultat av en maktkamp.

”Når politikktutformingene ses som et resultat av institusjonelle rutiner, konsentreres oppmerksomheten om de normer som definerer korrekt adferd gjennom å angi rettigheter og plikter, og som definerer gode resultater ved å fastlegge hva som er ”naturlige”, ”rimelige” og ”rettferdige” utfall” (Olsen 1989:25).

Logikken om det passende og sti-avhengighet handler i stor grad om lojaliteter, roller og identiteter. I følge March (1994:57) utspiller organisasjoner og individer identiteter ved å følge regler og prosedyrer som oppfattes som passende i situasjonen de står overfor. Identitet oppstår gjennom en sosialiseringsprosess hvor organisasjonens kollektive fortolkning av interesser og verdier påvirker individets identitet og herunder individets oppfattelse av egeninteresser og fellesinteresser. Sosialiserte organisasjonsmedlemmer identifiserer seg sterkest med en bestemt organisasjon. Det forventes av organisasjonsmedlemmet at hun/han automatisk fremmer organisasjonens interesser da disse tas for gitt og ses på som legitime (March og Olsen 1989). Christensen m. fl. (2004:50-52) tar opp endel spørsmål i forbindelse med logikken om det passende, hvor en handling bygger på et

institusjonelt og normativt grunnlag. Det er også en *systematikk* i de kulturelle holdninger og handlinger (ibid.). Spørsmålene vil være nyttige å ta med seg i en analyse av politisk ledelses håndtering av prosessene:

- 1) Hvilken type situasjon står politisk overfor? Er det en enkel situasjon? Er det noe de *kjenner seg igjen i*?
- 2) Hvilke *identiteter* anser politisk ledelse som viktige for seg selv og institusjonen?
- 3) Hvilke *handlingsregler* skal forbinde situasjonen og identiteten? Christensen m. fl. (2004:50) beskriver at koplingen mellom situasjon og identitet vil skje relativt intuitivt, "(...)og at organisasjonskulturen innebærer relativt konsistente sett av regler og identiteter slik at koplingen er enkel å gjøre."

Kulturelle og uformelle regler er fortidsrettet, mens instrumentelle og formelle regler i større grad er framtidsrettet (Christensen m. fl. 2004:47-57). Sti-avhengighet viser til at kultur kan sementeres i organisasjonen, i dens tidlige år, noe som betyr at "(...)de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og formative år siden vil ha stor betydning for for de utviklingsveiene den følger"(ibid.:56) Erfaringsbasert læring gjør at aktørene vet når de skal aktivisere ulike regler og identiteter. Visse kulturelle trekk prioriteres sterkere enn andre . Det er et poeng at de sosiale argumentene som knyttes til en organisasjonskultur også kan ha en instrumentell innvirkning på aktørene og organisasjonen .

Ut fra et kulturperspektiv er det forventet at aktiviseringen ved Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene vil være av en mer uformell art og defineringsprosessen vil ta hensyn til institusjonens normer, verdier og tradisjoner. Det vil dermed være flere forhold som vil prege prosessene enn den formelle normative strukturen.

2.2.2 Myter, symboler og snakk

”Prosesser som ikke er i samsvar med tidens idégrunnlag vil ha små sjanser til å lykkes” (Grønlie 1995:19).

Den andre innfallsvinkelen til prosessene ut fra et institusjonelt perspektiv, vil være en tilnærming med utgangspunkt i eksterne omgivelser. Kulturperspektivet vektlegger normer og verdier internt i en organisasjon, mens myteperspektivet fokuserer på normer og verdier som finnes i organisasjonens omgivelser. *Likhet* er viktigere enn *unikhet*. Hvordan er det styrings- og forvaltningspolitiske klimaet? Hva slags betydning har det for hvordan aktører handler? Hvordan bør moderne, tidsriktige og legitime organisasjoner se ut?

Til grunn for denne tankegangen ligger det en antakelse om at organisasjoner er avspeilinger av omgivelsene og at de blir kontinuerlig utsatt for en form for *omgivelsesdeterminisme* (Christensen m. fl. 2004:61). Det eksisterer endel normer i en organisasjons omgivelser som handler om hvordan en organisasjon *bør* være utformet. Determinismen innebærer at organisasjonene må forholde seg til slike normer, forsøke å inkorporere de og reflektere de utad, selv om dette kan stå i strid med effektivitetshensynet (Christensen m. fl. 2004:66). Det er de sosialt skapte normene i en organisasjons institusjonelle omgivelser som kalles myter. Meyer og Rowan (1991) beskriver myter primært som metastrukturelle elementer som fungerer som et ”ferniss” utenpå organisasjoner. Det handler om å vinne en form for definisjonsprosess. Ideologier som utvikles er rådende for hva som er ”inn” og ”ut” og slik får mytene legitimitet. Organisasjonen inkorporerer elementer som er legitimert eksternt, heller enn elementer som for eksempel gjør organisasjonen mer effektiv (Meyer og Rowan 1991:49). De bruker seremonielle kriterier for å definere verdiene av de strukturelle elementene, og avhengighet av eksternt ordnede institusjoner reduserer turbulens og opprettholder stabilitet.

Det diskuteres hvorvidt myter har instrumentelle effekter, eller om de er helt adskilt fra beslutningsaktivitet. Røvik (1998) hevder at noen myter kan bli helt eller

delvis praksis, det vil si at de har instrumentelle effekter. Det er en slik tilnærming som vil ligge til grunn her. Myter er som moter, skriver Christensen m. fl. (2004:67), og nevner fristilling av offentlige organisasjoner som eksempel. Det er viktig å følge med i tiden (og forvente effektivitet), hvis ikke kan organisasjonen miste kredibilitet.

Det handler også om hvordan organisasjonene oppfatter seg selv (Røvik 1998:37). Fristilling, og sannsynligvis også fusjonering (som den store trenden særlig i USA det siste tiår) blir sett på som den naturlige og moderne måte å organisere virksomheter på. Dette kan tolkes som rasjonaliserte myter – ”(...) en ikke-vitenskapelig tro på at en organisasjonsoppskrift er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt” (ibid.). Røvik (1998:36) hevder at organisasjonsoppskriftene har fått sin legitimitet på bakgrunn av at de er blitt symboler på rasjonalistiske verdier, blant annet som effektivitet og styring, og at de dermed representerer fremgang og fremskritt, de fører organisasjonen opp og frem – til noe bedre. Moderne organisasjonsoppskrifter innehar også en elastisitet som ofte har mange frihetsgrader.

Forholdet mellom beslutningstaking og allokering av ansvar er også viktig (Brunsson 1989). Hvis du har innflytelse, vil du bli holdt ansvarlig. Ansvarlighet danner en kopling mellom handling og beslutningstagerne og synlighet ved den avgjørende beslutningen er et viktig moment. Når en større gruppe mennesker fatter beslutninger er det derimot vanskelig å plassere ansvar. Hvis alle er ansvarlige, så er ingen det. Avgjørelser som reflekterer omgivelsens normer kan gi ekstern legitimitet og støtte.

Myteteori vil legge vekt på omgivelsenes påvirkning på Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene. Omgivelsene vil presse på løsninger som oppfattes som ”riktige” og som vil styrke staten og Statoils legitimitet.

2.3 Noen teoretiske utfordringer i forhold til casene

Statoil har gått fra å være et helstatlig til å bli et delprivatisert selskap. Selv om det var helstatlig ved selskapets begynnelse, var bedriften nærmest en hybrid som hadde

et bein både i en offentlig og en privat leir. Organiseringen av Statoil har beveget seg nærmere fristilling ved hvert tiår. Det statlige eierskapet og den statlige rollen overfor Statoil har endret seg og selskapet likner mer og mer på et hvilket som helst annet, privat oljeselskap.

Organisasjonsperspektivene som benyttes her vil kanskje først og fremst være nyttig når man skal analysere *offentlige* organisasjoner. Offentlige organisasjoner skiller seg fra private ved at de må ta hensyn til flere mål og verdier, både innenrikspolitisk og utenrikspolitisk. Det kan være hensyn som må avveies i forbindelse med for eksempel sysselsetting, regionale forhold, bosetting, konkurranseforhold, miljøspørsmål, kontroll over naturressurser, handel, forholdet til internasjonale aktører (både produsentland og kjøpere) og det er ikke alltid økonomisk effektivitet veier mest ved enhver anledning (Christensen m. fl. 2004:14).

En offentlig organisasjon har en folkevalgt ledelse (Christensen m. fl. 2004:17). Organisasjonene har også et parlamentarisk og demokratisk ansvar. De offentlige organisasjonene handler altså på vegne av de folkevalgte (ibid.:18). Politisk ledelse utgjør et annet type lederskap enn privat ledelse. Det at de ofte har flere samfunnshensyn å ta vare på, gjør at de utsettes for et større krysspress enn ledere i private organisasjoner. Handlingene til offentlig ledelse kan også være drevet av andre motiver, som for eksempel ønsket om gjenvalg. I tillegg kan politisk ledelse bestå av flere forskjellige aktører med ulikt politisk ståsted, for eksempel i koalisjonsregjeringer, hvor man må ta høyde for konflikter. Da søkelyset her i hovedsak settes på *politisk ledelse* og ikke på Statoil i seg selv, er det foretatt en vurdering av at organisasjonsperspektivene vil være anvendelige for denne analysen selv etter delprivatiseringen. Dessuten:

”Uansett om de offentlige organisasjonene ligger tett på politisk lederskap eller er på en eller flere armlengders avstand, sitter det en demokratisk valgt politisk ledelse på toppen som de er ansvarlige overfor” (Christensen m. fl. 2004:16).

3. En kort historisk oversikt

Denne delen består av en kort redegjørelse for bakgrunnen og framveksten for petroleumsvirksomheten i Norge, hvilke styringsutfordringer som ble ytret ved framveksten av det norske oljesamfunnet og opprettelsen av statsaksjeselskapet Statoil. Et historisk blikk er nyttig fordi det vil gi en forståelse av styringstradisjonene mellom staten og Statoil, noe som er relevant for analysene av casene i kapittel 4, 5 og 6.

3.1.1 Oljefunnet

“Man kan se bort fra muligheten for at det skulle finnes kull, olje eller svovel på kontinentalsokkelen langs den norske kyst” (Brev fra Norges Geologiske Undersøkelse sendt til UD 25. februar 1958, Kindingstad 2002:19).

For Oljerådet, som ble opprettet i 1965 for å avlaste Industridepartementet i oljesaker, var det i følge Olsen (1989:34) en utfordring å få vekket engasjement og oppmerksomhet om oljespørsmål overfor storting og regjering. Finansdepartementet la i 1969 fram en perspektivanalyse om Norges økonomiske utvikling fram til 1990 – uten å trekke inn oljen (ibid.). Gjenreisningen av Norge etter andre verdenskrig innebar blant annet en høy prioritering av industrialisering (St.prp. nr. 36 (2000 – 2001):33) og i 1959 ble det opprettet et statlig industrifinansieringsutvalg. Trygve Lie, formann i utvalget, var ”dollarambassadør” og en vellykket sådan (Sejersted 1999:16). Lie hadde vært generalsekretær i FN og hadde et kjent navn internasjonalt. Han skulle promotere Norge og skaffe sårt tiltrengte utenlandske investorer til norsk økonomi.

Norge var heldige i kampen om havområdene. Delelinjene som ble satt i forhandlingene om Nordsjøen, skulle vise seg å bli økonomisk lukrative for landet. Torbjørn Kindingstad forteller fra Norges Oljehistorie (2002:24):

”Norge brukte ikke begrepet kontinentalsokkel av frykt for at det kunne inneholde tolkningsmuligheter som kunne føre til uønskede avgrensninger av det området som kom under norsk

lov og styre. Norskerenna utgjorde med sine store dybder noe som ble oppfattet som et uoverstigelig hinder, og kunne i prinsippet føre til at Norge bare fikk råderett over litt mer enn kystområdene utenfor Jæren, dersom den strengeste tolkningen ble lagt til grunn. Derfor satte den norske loven en grense utover: Den gjaldt ut til midtlinjen med andre stater. Det var altså ikke noen tilfeldige tanker eller streker satt på kartene over Nordsjøen som i ettertid skulle vise seg spesielt verdifulle – som gjorde Norge til en oljegigant. Det var en gjennomtenkt og bevisst politikk som både ledet fram til midtlinjeprinsippet og gav staten den nødvendige kontroll gjennom retten til å gi tillatelser til alle undersøkelser, og senere kontroll med, og deltakelse i, utnyttelsen av eventuelle funn.”

I lov av 21. juni 1963 § 2 heter det at ”retten til undersjøiske naturforekomster tilligger staten.” Norsk suverenitet over kontinentalsokkelen ble proklamert (Claes 1995:146).

Det første brevet fra Philips Petroleum, som også var den første offisielle henvendelsen om lov til å utberede eventuelle søk på norsk sokkel, var stilet til nettopp Trygve Lie. Lie henviste oljeprodusenten til rettsavdelingen i Utenriksdepartementet hvor Jens Evensen var avdelingsleder. Evensen og juristene Leif Terje Løddesøl og Carl August Fleischer arbeidet fram lovgrunnlaget for norsk petroleumsvirksomhet. Kindingstad (2002:68) skriver: ”En kombinasjon av frekkhet og hardt arbeid de første årene viste seg å være en lykke for Norge og norsk oljepolitikk.” På tidlig 1960-tall var Norge et ”jomfruelig” land (Kindingstad 2002:21). Det var ingen produsenter eller selskaper her som i de andre nord-europeiske landene. Men det store gassfeltet Groeningen i Nordsjøen utenfor Nederland hadde gitt økt tro på olje- og gassforekomster også lenger nord⁸. Det var de internasjonale oljeselskapene som dominerte norsk sokkel de første årene. Det var en verden for seg, ”(...)relativt uavhengig av hva som foregikk i det norske samfunn” (Sejersted 1999:24).

De utenlandske petroleumsoperatørene holdt på noen år med å søke etter olje på den norske sokkelen. Selskapene var i ferd med å gi opp, etter flere års prøving og

⁸ Det er Nederlands gassvirksomhet som er opphavet til uttrykket ”Den hollandske syke.” Nederlands store inntekter fra salg av naturgass, bidro til en svekkelse av tradisjonell industri i landet. Gassinntektene falt på slutten av 1970- tallet og i Nederland fulgte flere år med økende arbeidsledighet og lav vekst.

ingen store funn. Først julen 1969 skjedde det som i stor grad har preget norsk økonomi siden – et stort oljefelt ble funnet av Philips Petroleums boreprogram Ocean Viking. Man var sikre på at det på Ekofisk-feltet var gjort kommersielt drivverdige funn og at Norge kunne kalle seg en oljenasjon (Kindingstad 2002:78).

Olsen (1989:34) definerer epoken fram til det store funnet som ”cowboy-tiden” i norsk oljehistorie - en tid preget av pionerer hvor det var viktig å få satt i gang aktivitet. Han hevder videre at motsetningene og konfliktlinjene lå mellom Norge og de multinasjonale selskapene, blant annet når det gjaldt kontroll og deling av utbytte (ibid.). Det innebar at det var viktig å søke konsensus innad i norsk politikk. Sejersted (1999:16-17) modererer dette synet, og mener det er misvisende når forhandlingene på 1960-tallet analyseres kun som en tautrekking om grunnrenten mellom utenlandske selskaper og den norske stat. Han hevder derimot at det var en slags *allianse* mellom norske myndigheter og utenlandske selskaper overfor andre stater. Norge var attraktivt fordi landet lå i et relativt stabilt politisk område, og var ikke medlem av Organisasjonen for olje-eksporterende land (OPEC). Myndighetene vurderte det som en fordel at utenlandske selskaper brakte kunnskaper og teknologi til Norge, og at de tok størsteparten av risikoen i forhold til leteboring (Sejersted 1999:19). Det ble sett på som en vinn-vinn-situasjon for norske myndigheter og utenlandske selskaper. Og i kjølvannet av oljefunnet begynte norske myndigheter for alvor å interessere seg for det som skjedde på norskekysten.

3.1.2 Staten engasjeres

Man ønsket ikke lenger at Norge skulle være en passiv tilskuer som høstet grunnrenten i form av skatteinnkreving. Nå var det på tide å bli en aktiv produsent. I 1972 vedtok Stortinget opprettelsen av en olje- og bergverksavdeling i Industridepartementet, et oljedirektorat og et helstatlig oljeselskap, Statoil⁹. Det politiske nivå med ansvar for politikkutforming og styring lå hos departementet. Det

⁹ Olje- og energidepartementet ble opprettet i 1978.

nye direktoratet fikk en kontrollfunksjon og oljeselskapet skulle spille en utøvende rolle som ivaretaker av de forretningsmessige interessene (Olsen m. fl. 1989:99; Sejersted 1999:25). Arbeiderpartiet hadde fått makten tilbake nettopp i det oljealderen startet og startet en sosialdemokratisk offensiv som holdt stand i et drøyt tiår (Mjøset 2005:29). Slik kunne partiet prege organiseringen av Statoil som statens redskap i petroleumsvirksomheten. Selskapet fikk en rekke privilegier som å innkassere grunnrenten på vegne av staten og innehavelse av flertallsposisjon i forhold til de andre aktørene ved utdeling av oljekonsesjoner (ibid.). Tidligere industriminister Finn Lied (Ap), som var styreleder i selskapet, og tidligere statssekretær Arve Johnsen (Ap), som var administrerende direktør, ble noen av de fremste forkjempere for en nasjonalisering av produksjonen på sokkelen (Sejersted 1999:29). Staten som eier hadde sitt utgangspunkt fra blant annet regionalpolitiske årsaker, særlig i forhold til arbeidsplasser, bosetting og lik tilgang til infrastruktur. Det handlet dog i like stor grad om ressurskontroll.

En nasjonal-internasjonal dimensjon

Det var ikke bare i Norge det var et politisk mål med nasjonal kontroll over naturressursene. Opprettelsen av Statoil som statens forlengede arm inn i petroleumsvirksomheten, lå i tiden. I 1972 overtok Iranian Oil Company kontrollen over de iranske oljeressurser og Irak nasjonaliserte The Iraq Petroleum Company (Claes 1995:145). Det var ikke uvanlig med helstatlige og fullt integrerte operative oljeselskaper i oljeproduserende land. Oljeselskapene som dominerte det internasjonale oljemarkedet, ”de syv søstre”¹⁰ var alle helintegrerte selskaper (Claes 1995:145). Det innebærer at selskapene kontrollerer hele produktkjeden fra oljeutvinning til salg av raffinerte produkter, både oppstrøms- og

¹⁰ Exxon, Mobil, Standard Oil of California, Texaco, Gulf, British Petroleum og Royal Dutch/ Shell. Flere har senere gjennomgått ulike fusjoner. ExxonMobil har for eksempel en markedsverdi på 431 milliarder dollar, til sammenligning er StatoilHydro verdt 85 milliarder dollar (http://www.regjeringen.no/Upload/OED/Taler/Odd%20Roger%20Enoksen/ORE_Sammenslaing_av_Statoil_og_Hydros_petroleumsvirksomhet_PK_300307.pdf).

nedstrømsproduksjon¹¹. En slik organisering ble sett på som vanlig for å inneha kontroll over naturressursene (Sejersted 1999:28). Olje og gass er strategiske varer og opprettelse av nasjonale selskaper i både produsent- og importland ga nasjonalstatene en viss kontroll. Nasjonale oljeselskaper skulle altså sikre økonomisk, politisk og operativ kontroll over en nasjons olje- og gassressurser (St.prp. nr. 36 (2000 – 2001):33).

Oljefunnet førte også til nye politiske spørsmål og potensielle konfliktområder internasjonalt. I 1973 var verdensøkonomien i krise og oljeprisen skjøt i været. I forbindelse med Yom Kippur, den arabisk-israelske krigen, gjennomførte de arabiske landene i OPEC en olje-boikott overfor USA, på bakgrunn av at USA støttet Israel. Norge befant seg i et forholdsvis delikat spenningsfelt hvor de tradisjonelle eksportproduserende land hadde ganske store problemer på grunn av krisen, samtidig som verdien av Norges nyoppdagede oljeressurser økte dramatisk (Mjøset 2005:19). Oljeprisen har også en tendens til å variere i utakt med, og ofte motsatt av den generelle konjunktursyklusen. Det innebærer at oljeprisen ofte er høy under lavkonjunktur (bidrar til å styrke nedgangen) og omvendt (Mjøset 2005:22). Det betyr at norsk økonomi er påvirket av to hovedfaktorer som ikke beveger seg parallellt (ibid.). Den internasjonale dimensjonen har ofte virket samlende på de politiske partiene. Man har funnet det mer hensiktsmessig å dempe interne konflikter for bedre å være rustet til å møte internasjonale utfordringer (Olsen 1989:37).

En nasjonal høyre-venstre-dimensjon

Organiseringen av Statoil som et helstatlig selskap, bidro til fornorskningen av sektoren. Stortingets 10 oljebud krevde nasjonal styring og kontroll på sokkelen. Det er imidlertid forskjell på *nasjonalt* og *statlig* eierskap. Det var tre store norske selskapet på oppstrømssiden; Statoil, halvstatlige Hydro og private Saga. Statoil var det favoriserte selskap og nøt store fordeler blant annet ved konsesjonstildelinger og

¹¹ Oppstrømsproduksjon innebærer lete- og produksjonsvirksomhet, mens nedstrømsproduksjon innebærer blant annet råoljehandel, raffineringvirksomhet, petrokjemi og skipsfartvirksomhet.

ved letevirsomhet. Statoil hadde samtidig en dobbelt identitet og var både operativt oljeselskap og et politisk instrument (Sejersted 1999:26). Arbeiderpartiet mente at det krevdes en aktiv stat for at naturressursene skulle komme folket til gode (Olsen 1989:13). Arbeiderpartiet og Høyre representerte to fronter. Arbeiderpartiet knyttet oljepolitikken til andre politiske spørsmål som større likhet i levestandard, trygghet, solidaritet, etc., og mente en aktiv stat i petroleumsvirksomheten ville kunne bidra til dette. Høyre argumenterte for et annet syn, i følge Olsen (1989:12-13):

”Det å flytte beslutninger til allerede overbelastede folkevalgte organer var ingen garanti for mer demokratiske avgjørelser. Tvert i mot var trusselen om statskapitalisme og en sosialistisk formynderstat en grunnleggende utfordring for demokratiet og for den enkeltes frihet og uavhengighet”.

Høyre ønsket også nasjonal kontroll over naturressursene, men de trakk et skille mellom nasjonal og statlig styring (Olsen 1989:12). Oljepolitikken falt dermed sammen med en av de sterkeste konfliktlinjene i norsk politikk: høyre-venstre-aksen, og en konsekvens av dette var at oljepolitikken etterhvert fikk sterke partipolitiske overtoner (Olsen 1989:36).

”Debatten førte rett inn i grunnleggende verdivalg og konstitusjonelle spørsmål: hvilket politisk og økonomisk styringssystem, og dermed hvilken maktfordeling, ønsket man i Norge? Hvordan skulle petroleumssektoren styres, hvilken rolle og makt skulle staten ha, hvem skulle utøve statsmakt og hvilke institusjoner og prinsipper skulle ligge til grunn?” (Olsen 1989:12)

Statoil reorganiseres og oljeprisen faller

I årene før den såkalte ”vingeklippingen” av Statoil i 1984 hadde det skjedd en viktig endring: selskapet hadde begynt å tjene penger. Inntjeningen hadde blitt mye høyere enn man hadde regnet med ved etableringen av selskapet tidlig på 1970-tallet. Den nye rollen til Statoil var betydelig (Olsen 1989:36). Et statsoljeselskap med god økonomi skulle bety utfordringer for styringen. ”Var det vanskeligere å styre Statoil enn de utenlandske oljeselskapene?” spør Olsen (1989:36). Høyre dannet regjering i 1981 og Statsminister Kåre Willoch som i flere år hadde vært kritisk til Statoils

privilegier, særegne posisjon og tidvis styring av oljepolitikken, kunne endelig gjøre noe med selskapet, nemlig reorganisere det:

”Målet var å bedre den politiske styringen, unngå sammenblanding av statens forretningsmessige og forvaltningsmessige oppgaver og hindre uheldige makt- og avhengighetsforhold i forhold til myndigheter og norsk næringsliv” (Olsen m. fl. 1989:106).

Reorganiseringen berørte flere forhold. Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) ble opprettet i 1985. Det innebar at Statoils eierinteresser i de fleste utvinningstillatelsene på kontinentalsokkelen ble splittet i to; en andel til Statoil og en direkte økonomisk andel til staten. Etter reorganiseringen måtte Statoil konkurrere om utvinningstillatelser i konsesjonsrundene på lik linje med andre selskaper. Statoil mistet endel av sin særegne posisjon, men selskapet var fortsatt nært knyttet til staten. I tillegg til det heleide statlige eierskapet fikk Statoil ivaretakeransvar for SDØE og var dermed pliktig til å vektlegge verdiskapningen av det samlende statlige engasjementet ved rangering av ulike beslutningsalternativer (St.prp. nr. 36 (2000 – 2001):36).

Så kom prisfallet i 1986 og med det en ny internasjonal, politisk klemme. På den ene siden var det hensynet til konsumentlandene, våre allierte. På den andre siden sto OPEC – produsentlandene som Norge hadde samsvarende interesser med. Norge havnet dermed i en midt-i-mellom- posisjon (Claes 1995:144). Det var en overgang fra selgers til kjøpers marked. Innenrikspolitisk fikk det store konsekvenser. Både oljekurs og dollarkurs falt kraftig og regjeringen innførte fast kurs og åpnet den norske økonomien for internasjonale kapitalbevegelser (Mjøset 2005:25). Fra petroleumsektorens synsvinkel skjedde det en partipolitisk avideologisering med økt vekt på pragmatiske løsninger (Olsen 1989:37). Man måtte gå fra å styre til å skape vekst. Fallet i oljeprisen skapte nye forutsetninger for norsk økonomi. Avhengigheten av oljen hadde økt med inntektene. Den store usikkerheten i norsk økonomi som fulgte i kjølvannet av prisfallet, bidro til å dempe interne politiske konflikter. Den økonomiske situasjonen var en stor utfordring for politikerne, og nasjonalt ansvar,

handlekraft og vilje til samarbeid ble vektlagt. ”I en så alvorlig situasjon var det ikke rom for politisk taktikkeri” (ibid.).

Om opprettelsen av et statsaksjeselskap

Grønlie (2000:81) fremhever tre forutsetninger for å håndtere forholdet mellom forretning og politikk: 1) skillet mellom forretning/drift som er selskapenes oppgaver og strategiske og overordnede spørsmål som kan/skal være politikernes vurderinger, 2) det er statsråden som forvalter retten til politisk instruks og eventuelle andre interesser, for eksempel Stortinget, skal handle gjennom ministeren og 3) politiske styringsbehov skal behandles gjennom de formelle organer som er opprettet for selskapsbeslutninger som for eksempel generalforsamling og styre. I følge Grønlie (2000:82) svikter disse forutsetningene ofte når det gjelder styring av statsselskaper.

Utgangspunktet for organiseringen av Statoil som et statsaksjeselskap var at staten ønsket å kombinere forretningsmessig frihet med politisk styring. Det ble ansett som sunt at når selskapene skulle drive forretningsvirksomhet og tjene mest mulig penger trengte de samme frihet og organisering som selskapene de konkurrerte med (Grønlie 2000:80). På den annen side skulle selskapet ivareta politiske hensyn som å sikre at nasjonal kapital forvaltes forsvarlig, nasjonal kontroll, sysselsetting, regionalpolitikk, fordeling av sosiale goder, etc. (ibid.). Statoil organisert som et statsaksjeselskap innebar at bedriften, hvor staten eide 100 prosent av aksjene, bygde på aksjeloven, men fikk i tillegg et styringspolitisk kompromiss nedfelt i paragraf 10 i selskapets vedtekter. Paragrafen forpliktet Industridepartementet, senere Olje- og energidepartementet, til å orientere Stortinget om alle politiske saker av særlig betydning som omhandlet Statoil. Dette innebar blant annet at regjeringen skulle legge frem en årlig melding til Stortinget om hovedtrekkene ved Statoils planer, i tillegg til andre saker av prinsipiell eller politisk betydning (Olsen m.fl. 1989:105). Når Statoil ble delprivatisert falt denne ordningen bort.

4. Mongstad-prosessen

Mongstad-prosessen førte til at Statoils styre og administrerende direktør trakk seg fra stillingene sine. Året var 1987 og Gro Harlem Brundtland var inne i sin andre regjeringsperiode som statsminister. Arne Øien var statsråd og sjef for Olje- og energidepartementet, eierdepartementet til Statoil, og dermed selskapets generalforsamling. Arve Johnsen var administrerende direktør i Statoil, noe han hadde vært siden selskapets begynnelse. Han hadde tidligere vært statssekretær for Industriminister Finn Lied under Trygve Brattelis første regjering. Inge Johansen var styreformann. Så startet opprullingen i norske medier av overskridelsen på 5,4 milliarder kroner i forbindelse med utbyggingen av oljeraffineriet på Mongstad (St.meld. nr. 16 (1987-88):42). Prosessen endte med at både styret og administrerende direktør trakk seg fra stillingene sine.

Dette kapittelet er todelt. Første del er en deskriptiv gjennomgang av de empiriske forhold i Mongstad-prosessen. Deretter vil det drøftes hva som kjennetegner Mongstad-prosessen med hensyn til organisasjonstenkning, aktørmønster og innflytelsesforhold, og i denne forbindelse analyseres politisk ledelses håndtering av prosessen. Instrumentelle og institusjonelle teorier danner bakteppet for analysen. Til sist i kaptittelen drøftes det hvorvidt det var politisk styring eller petrolisering som førte til at styret og administrerende direktør måtte gå.

4.1 Hovedtrekk ved Mongstad-prosessen

Overskridelsene ved utbyggingen av Mongstad-raffineriet var på den tid den største økonomiske feilberegningen Statoil hadde stått for, og skulle vise seg å bli en varm potet for politikerne. Man hadde opplevd verre kriser i petroleumssektoren før, men de handlet om tap av menneskeliv og manglende sikkerhet. Bravo-utblåsing i april 1977 satte Olje-Norge på kartet der spruten sto høyt over Philips-plattformen på Ekofisk-feltet og man bare kunne drømme om hva det betydde for miljøet og

fiskerinæringen. Den tragiske Alexander Kielland-ulykken i 1980, hvor boligplattformen veltet i havet, viste hvordan kriser kan virke samlende. Som ved Bravo-utblåsing ble ingen politikere stilt ansvarlige. Det ble imidlertid legitimt å spørre om sektorspesialistene hadde kontroll med utviklingen (Olsen 1989:35). Det hadde vært bred partipolitisk enighet om hovedlinjene i oljepolitikken (Kindingstad 2002:192)¹². Ett område hvor det *ikke* hadde vært bred partipolitisk enighet, var dog styrings- og eierskapsforholdet mellom staten og Statoil. Overskridelsene ved Mongstad viste seg å aktivisere mange aktører og hensyn som nærmest la seg rett på den tradisjonelle høyre-venstre-aksen.

Da de 10 oljebud ble lagt fram i 1971 ble passusen om *ilandføring i Norge* selve symbolet på det Francis Sejersted kaller *fornorskningslinjen* (1999:30). Ilandføring var komplisert og dyrt, men man ønsket at Norge skulle være mer enn bare råstoffeksporterende. Derfor måtte det bygges opp en helt ny industri av råstoffforedling. Dette la en sterk føring for politikken (ibid.).

4.1.1 Bakgrunn for utbyggingen

“(...) Statoils planer og litt arrogante måte å lansere dem på, bygde opp under partiet Høyres og dets ubestridte leder Kåre Willochs ønsker om å begrense selskapets maktambisjoner. Mye av den senere utviklingen i 1980-årene hadde altså sitt spede utgangspunkt i Mongstad” (Kindingstad 2002:233).

Mongstadraffineriet var i utgangspunktet eiet av Hydro og Statoil sammen. Eierbrøken var 30/70 i Statoils favør (Kindingstad 2002:233). I årsskiftet 1979-80 satte Statoil i gang et utredningsarbeid med tanke på videreutbygging av Mongstad. Administrerende direktør Arve Johnsen hadde store vyer for Statoil. En av disse var ønsket om en betydelig økt foredlingskapasitet ved raffineriet. Mongstad var en strategisk visjon som skulle føre Statoil videre på veien til et helintegrert selskap der de kunne foredle råoljen selv og ikke sette oppgaven ut til andre bedrifter. Det var tilsynelatende lite samarbeid mellom Statoil og Hydro om Mongstads fremtid, og

¹² Diskusjonen i ettertid, om hva som skulle gjøres med plattformen, var dog splittende (Kindingstad 2002:192-193)

Hydro ble tatt på sengen av Statoils planer i januar 1980 (Kindingstad 2002:231). Hydro hadde formelt sett rett til å være operatør på en eventuell raffineri-utvidelse, men i stedet solgte Hydro ut sine eierandeler til Statoil i 1982. De ønsket ikke å være en del av prosjektet, og synes at kostnadene vedrørende utvidelse virket urealistisk lave (Kindingstad 2002:223). Da Hydro trakk seg bestemte Statoil seg for å drive prosjektet frem alene.

Willoch- regjeringen ble utvidet sommeren 1983, fra en mindretallsregjering utgått fra Høyre til en flertallsregjering med Krf og Senterpartiet. Olje- og energiminister Vidkunn Hveding (Høyre) ble erstattet av Kåre Kristiansen (Krf). Styreleder i Statoil Finn Lied gikk av i 1984, Inge Johansen (fra Krf) ble styreleder, mens tidligere statsråd Hveding ble nestleder for styret. Det var Kåre Kristiansen som var olje- og energiminister da regjeringen og Stortinget godtok Mongstad-utbyggingen våren 1984. I følge Aftenposten (29/9 1987) var statsminister Kåre Willoch (Høyre) motstander av utbyggingen, men måtte gi etter for lobbyvirksomhet og press fra lokale vestlandspolitikere.

Under behandlingen av Mongstadplanene mente de ansatte i Olje- og energidepartementet at de var nødt til å stole på Statoils tall. "Vi måtte forusette at Statoil regnet riktig. Det var ikke mulig for oss å regne på alle tallene", hevdet en ansatt til Aftenposten (ibid.). Kåre Kristiansen hevdet derimot at ingen annen sak hadde vært så grundig behandlet av OED i hans statsrådstitid. Det var imidlertid ikke investeringsomkostningene som ble drøftet under behandlingen hos OED. Det dreide seg om usikkerhet hvorvidt markedene ville utvikle seg slik prognosene forelå. Hydro hadde den gang de solgte seg ut av Mongstad, understreket usikkerheten ved lønnsomheten av en eventuell utvidelse og baserte sin skepsis på fremtidige markedsprognoser om at markedet for raffinerte produkter som for eksempel bensin ville utvikle seg dårligere enn hva Statoil trodde (Kindingstad 2002:223). Altså om det ville det bli en slik prisforskjell mellom tung olje og raffinerte produkter som Statoil hadde regnet med. Hydro uttalte også i 1982 at de fryktet en industriskandale

på Mongstad på grunn av dette (Aftenposten 26/9 1987b). Det var derimot *byggekostnadene* som førte til at Statoil havnet i medias søkelys.

4.1.2 Saken rulles opp og skandalen er et faktum

”(...) det har hele tiden vært understreket at et statlig oppnevnt styre skal ha et selvstendig ansvar, som styret i en annen bedrift” Olje- og energiminister Arne Øien til Aftenposten (30/9 1987b).

Når tallene om overskridelsene kom fram i lyset, i slutten av september 1987, var stortingspolitikerne forsiktige i sine uttalelser til pressen. Fremskrittspartiets fungerende formann Pål Atle Skjervengen var en av de som kom med krassest kritikk og hevdet at dette ville få konsekvenser for Statoils ledelse (Aftenposten 26/9 1987a). Senterpartiets parlamentariske leder Johan Buttedahl uttalte i samme artikkel at:

”Stortinget vil be om en forklaring på hvorfor situasjonen er blitt som den nå er. Dette er litt pinlig for Statoils ledelse. Det er tale om formidable beløp som ikke er kommet fallende fra himmelen. Jeg regner med at Statoils ledelse har hatt oversikt og visst om utviklingen en stund. Også ledelsen bør være interessert i å få frem overfor Stortinget de eksakte tall om hva som har skjedd (...).”

Einar Førde, Arbeiderpartiets nestleder og parlamentariske leder, var på den annen side mer forsiktig og optimistisk på Statoils ledelses vegne og hadde liten tro på at saken ville få konsekvenser for ledelsen (ibid.)

Statoils styre innrømte at de hadde fått kjennskap til overskridelsene i april/mai 1987. Styremedlem Thor Andreassen omtaler overskridelsene som ”forferdelige”, samtidig som han mener at Statoils strategi med å raffinere selv, er riktig (ibid.). Da Arne Øien ble konfrontert med overskridelsene, uttalte han i følge Aftenposten (26/9 1987b) at en full granskning kunne komme på tale, men at han ønsket å få saken tilstrekkelig belyst på en annen måte.

Det ble spekulert i hvorvidt Statoil bevisst undervurderte kostnadene for å ”(...)lure Stortinget med på prosjektene(...)” (Aftenposten 28/9 1987). Selskapets administrerende direktør Arve Johnsen og styreleder Inge Johansen ville ikke kommentere noe som helst de første dagene. Flere personer i Statoils øverste

administrasjon ble kritisert, men den største kritikken rammet naturlig nok konsernsjefen, som fra før ikke hadde særlig høy stjerne i det borgerlige politiske miljø. Da Arve Johnsen til slutt valgte å uttale seg i en pressekonferanse på Mongstad, hevdet han sin uskyld og sto på sitt om at utbyggingen ikke var noen industriskandale. I tillegg så han ingen mulige konsekvenser, for seg selv eller andre i kjølvannet av denne saken (Aftenposten 30/9 1987a). Det var særlig en uttalelse fra Arve Johnsen den 28. september som fikk de politiske motstanderne opprørt: ”Jeg har ikke tenkt til å gå av, jeg driver jo en overskuddsbedrift (...)” (Aftenposten 10/10 1987).

Da den største overraskelsen over milliardoverskridelsene hadde lagt seg, begynte oppmerksomheten å vende seg mot regjeringen som ble bedt om å underrette Stortinget om hvordan dette kunne være mulig. Det dreide seg i stor grad om hvordan informasjonsplikten var ivaretatt av Statoil. Kristelig Folkepartis formann Kjell Magne Bondevik og Høyres parlamentariske leder Jan P. Syse krevde i følge Aftenposten (30/9 1987b) at regjeringen måtte redegjøre skriftlig for Stortinget for hvordan overskridelsene av Mongstad kunne bli så store, og i tillegg hvordan informasjonsplikten hadde blitt ivaretatt av Statoil. Olje- og energiminister Arne Øien høstet kritikk for at han ikke umiddelbart hadde innkalt til møte i industrikomiteen. Arbeiderpartiets parlamentariske leder Einar Førde forsvarte statsråden:

”Jeg kan ikke se hvilken forskjell det ville ha gjort om Øien hadde forsøkt å innkalle komiteen eller Stortinget midt i ferien. Øien ba om at saken skulle bli utredet i hele sin bredde, og det avslørte at budsjettoverskridelsene var større, sier Einar Førde til NTB” (Aftenposten 30/9 1987b).

Øien hadde imidlertid informert formannen i industrikomiteen på Stortinget, Senterpartiets Reidar Due eksklusivt om overskridelsene allerede den 9. september (Aftenposten 30/9 1987c). Due hevdet også at Høyre roper høyt om Mongstadoverskridelsene ”for å dekke over egne problemer” (Aftenposten 1/10 1987). Styret tok ingen selvkritikk og formann Inge Johansen uttalte til Aftenposten (30/9 1987c) at han regnet med å bli sittende.

4.1.3 Debatten hardner til: Er Statoil en stat i staten?

“Vi er kommet i en fase hvor noen forsøker å bagatellisere budsjettoverskridelsene” Kåre Willoch i Aftenposten (1/10 1987).

Mongstad-saken ga blod på tann for de som lenge hadde ment at Statoils tilknytning til staten ikke fungerte, og diskusjonen om organiseringen av Statoil kom på dagsorden for fullt. ”Så lenge vi i Norge har 100 prosent statseide selskaper, vil ulykkene rulle på oss”, uttalte tidligere statsminister Kåre Willoch i Aftenposten (ibid.). Videre sier han: ”Vi har å gjøre med en systemfeil mere enn en personfeil (...). Dette er ingen enkeltstående hendelse, det er en iboende svakhet ved statsbedriftene.” Willoch hevder videre i en kommentar:

”Når så dette overskudd brukes som bevis for at bedriften går godt, blir jo gode karakterer for ledelsen også nærmest selvfølgelig. Derved blir det stor fare for at de faktorer som skulle fremtvinge økonomisk sans og høy effektivitet, blir svekket raskere enn i andre bedrifter” (Aftenposten 5/10 1987).

Det var ikke bare Høyre- politikere som kom med kritikken. Tidligere olje- og energiminister Kåre Kristiansen (Krf) var blant dem som stilte spørsmål om organiseringen av Statoil, og foreslo en modell som ligner Norsk Hydro. Kristiansen reagerte også mot Arve Johnsens uttalelser om at Statoils overskudd. ”Det skulle bare mangle at ikke Statoil gikk med overskudd”, sa den tidligere ministeren (Aftenposten 1/10 1987). En kommentar i Aftenposten gikk enda lenger (2/10 1987):

”Hva er det egentlig man har skapt i Statoil? Et konsern som har blitt en stat i staten. Et enormt påvirkningsorgan som bearbeider politikere med det offentliges egne penger.(...)”Reidar Due og jeg deler ofte opplysninger og tanker”, sier energiminister Arne Øien når han skal forklare hvorfor han informerer industrikomiteens formann, men ingen av dem informerer Stortinget.(...)Hvis landets nasjonalforsamling synes at dette er godt nok, har den godkjent alt.”

Styret har på dette tidspunkt fortsatt full tillit til Arve Johnsen og styreformannen Inge Johansen ser ingen grunn til å trekke seg. Men den politiske kritikken mot styret øker. SVs Hanna Kvanmo mener styret bør gå av (Aftenposten 1/10 1987). Til sitt forsvar sier Johansen at styret vektlegger å følge opp rutinene og

kontrollprosedyrer i Statoil, fordi det nærmest er umulig å gå inn i hvert enkelt av prosjektene selskapet er involvert i. Styrets nestformann, Vidkunn Hveding hevdet at det var intet som tilsa at Statoil ikke hadde opprettholdt informasjonsplikten (1/10 1987). Styret hadde informert bedriftsforsamlingen, deretter generalforsamlingen. Informasjonsdirektøren i Statoil, Willy Olsen, hadde også en noe arrogant fremtoning. Stortingsrepresentant Petter Thomassen skriver i en kommentar:

”Når informasjonsdirektør Willy Olsen, uten å blunke og med synlig stolthet nå fremstiller det som en bragd at journalister i dagspressen ikke tidligere fikk øye på 3,8 milliardsprekken på Mongstad, er grensen for maktarroganse nådd.(...) Hva er det Statoil egentlig har tenkt seg at dets meget store og ressurskrevende informasjonsavdeling skal brukes til? Det er statens penger – våre penger (...)” (Aftenposten 16/10 1987).

I Mongstadmeldingen understreker derimot regjeringen at ”(...) Statoil fortsatt skal tjene som et viktig instrument i myndighetenes oljepolitikk og samtidig framstå som et slagkraftig forretningsmessig oljeselskap”(St.meld. nr.16 (1987-88):51).

4.1.4 Riksrevisjon og Mongstadmelding

”Regjeringen legger sin beskyttende hånd over Statoilsjefen Arve Johnsen og selskapets styre. Hverken Johnsen eller styret får sparken som følge av Mongstadskandalen – hvis regjeringen får det som den vil” (Aftenposten 14/11 1987d).

Riksrevisjonen la frem en kritisk rapport om overskridelsene på Mongstad, og regjeringen la fram en Stortingsmelding – Mongstadmeldingen (St.meld. nr. 16 (1987-88). Statsråd Øien kalte Mongstadmeldingen en ”brutal dissekering” av Statoil (Aftenposten 14/11 1987a), men egentlig skisserte den ikke drastiske følger for verken styret eller administrativ ledelse (St.meld. nr.16 (1987-1988):42-51). Stortingsmeldingen utgitt av regjeringen den 13. november 1987 inneholdt forholdsvis stor kritikk av prosjektet til Statoil, men utviste få konsekvenser for styret.

Styreformannen Inge Johansen hadde fortsatt ingen planer om å trekke seg. ”Han sitter i sin stilling, og det betyr at styret har tillit til ham.” (Aftenposten 14/11

1987b). ”Den omfattende svikt i Mongstadsaken kan ikke passere uten konsekvenser for Statoils styre og administrasjon,” sa Høyres parlamentariske leder Jan P. Syse til Aftenposten (14/11 1987c). I tillegg ble det diskutert hvorvidt stortingsmeldingen var god nok. Kritikken, blant annet fra Høyre, gikk ut på at regjeringen og også Statoils styre, hadde unnlatt å vurdere selskapets informasjonsvirksomhet. Det var ingen reaksjon fra regjeringen på at selskapet hadde holdt tilbake viktig informasjon. ”Regjeringens ansvar for kontroll med Statoil og informasjonsplikten overfor Stortinget trenger derfor nærmere belysning under Stortingets behandling,” sa Jan P. Syse til Aftenposten (14/11 1987c). Statsråd Øien hevdet at kontrollrutinene og rapporteringspraksisen måtte bedres, og at styret burde komme mer aktivt inn i styringen av bedriften. Kunne Stortinget akseptere dette? Thomas Chr. Wyller kommenterte i Aftenposten (17/11 1987): ”Hva er den direkte effekt av stortingsmeldingen, den som legger alle premisser til rette for en fellende dom før den munner ut i en pragmatisk begrunnet frikjennelse?”

Riksrevisjonen rettet sterk kritikk av Olje- og energidepartementets behandling og manglende oppfølging av Mongstadsaken (Aftenposten 17/11 1987). I Riksrevisjonens rapport til Stortinget hevdes det at Statoils ledelse i flere år har visst om Mongstadprosjektets store problemer. Riksrevisjonen rettet kritikk mot både Kåre Kristiansen og Arne Øien. Kristiansen, som satt i regjering da Statoil fikk tillatelse til utbygging av Mongstadraffineriet, fikk kritikk for at tallene og prognosene Statoil presenterte ikke ble gått etter i sømmene av OED eller eventuelt en ekstern konsulent. Det ble poengtert at dette ikke var uvanlig for OED. Riksrevisjonens rapport påpeker at OED satte i gang en undersøkelse av Mongstadsaken høsten 1987, men at dette også var den eneste formelle oppfølging fra olje- og energiministerens side. Aftenposten (ibid.) siterer fra rapporten: ”Hverken generalforsamlingen (olje- og energiministeren) eller departementet tok noe selvstendig initiativ overfor styret i Statoil eller selskapets administrasjon for å få informasjon om prosjektets utvikling i forhold til de kostnadsrammer som ble fremlagt for Stortinget.” Riksrevisjonen hevdet også at frem til 1986 ville det kostet relativt lite å avvikle hele prosjektet, men

Statoils styre var ikke godt nok informert og hadde da ikke mulighet til å vurdere prosjektet fortløpende.

Etter at Riksrevisjonens rapport ble lagt fram, ble en politisk krise i kjølvannet av Mongstad-saken ikke lenger utelukket. Tidligere hadde både Høyre og Frp konstatert at saken burde få politiske konsekvenser. Nå var også Krf og Sp i vippeposisjon. Partiene hadde tidligere støttet regjeringen, denne støtten var nå i ferd med å forsvinne. Nå ble det også diskutert hvorvidt denne saken burde få konsekvenser for olje- og energiminister Arne Øien. Det handlet ikke bare om overskridelsens summer, men like mye om hvordan de ansvarlige hadde opptrådt i saken. Senterpartiets parlamentariske leder Johan Buttedahl understreket at ikke bare styret, men også administrerende direktør Arve Johnsen burde vurdere å trekke seg (Aftenposten 19/11 1987).

4.1.5 Styret går først, Arve Johnsen følger etter

Olje- og energiminister Arne Øien ble kritisert for å ha inntatt en altfor passiv holdning i denne saken (Aftenposten 20/11 1987). Det var heller ikke forventet at Stortinget ville akseptere at en overskridelse på over 5 milliarder ikke var oppsigelsesgrunnlag. Direkte i kjølvannet av spekuleringene om mistillit overfor statsråden, trakk styret seg, nærmest plutselig, etter en intern kamp. Viseformann Vidkun Hveding, samt styremedlemmene Fredrik Thoresen og Toril V. Lundestad var først ute med beslutningen om å trekke seg den 20. november 1987. Litt senere på dagen fulgte styreformann Inge Johansen og resten av styret Guttorm Hansen, Thor Andreassen og de ansattes valgte representanter Lars Bakka og Tor Ragnar Pedersen stilte sine plasser til disposisjon. Per Kristian Foss uttalte følgende til Aftenposten (21/11 1987) etter nyheten om at styret ble oppløst:

”Det er helt unødvendig formalisme av Arne Øien å late som om han ikke har noen mening om toppledelsen i Statoil. (...)Det er eierens rett og plikt å ha en mening om ledelsen i selskapet, selv om dette formelt skal skje gjennom styret.”

Arne Øien trengte dog ikke gjøre noe med Arve Johnsen. 22. november ringte Johnsen til Øien og medelte at han trakk seg (Aftenposten 23/11 1987).

4.2 Analyse av Mongstad-prosessen

I analysen søkes det å se hva som kjennetegnet hovedtrekkene ved Mongstad-prosessen. Ved å se på organisasjonstenkningen og aktørmønstrene i lys av de ulike perspektivene, vil det også være mulig å si noe om hvordan politisk ledelse håndterte prosessen og hvordan innflytelsesforholdene utspilte seg. Det drøftes hvilke faktorer som kan ha påvirket denne håndteringen, og her vektlegges forhold som regjeringens partipolitiske farge, Stortingets sammensetning og engasjement og/eller organiseringen av Statoil. Til sist i kapittelet vil det drøftes kort hvorvidt prosessen er preget av politisk styring eller petrolisering.

4.2.1 Et instrumentelt perspektiv

I følge det instrumentelle perspektivet vil den formelle strukturen være avgjørende for hvem som deltar i prosessen, og hvilke problemer og løsninger som legges fram.

Aktørmønsteret

Hvordan var den formelle og faktiske deltakerstrukturen i Mongstad-prosessen? Var deltakelsen sterkt kontrollert og begrenset? Eller var det en åpen prosess hvor flere aktører formelt sett ble organisert inn?

Formalsituasjonen for statsaskjeselskapet er følgende: Den *administrative ledelse* skal forholde seg til aksjeloven (Grønlie 2000:83-88). I et helstatlig selskap betyr det også at den administrative ledelse må forholde seg til den mulighet at statsråden for OED, i sin posisjon som generalforsamling, kan gi politiske instruksjoner til eventuelle vedtektsbestemmelser. Bestemmelsene vil si noe om hvilke spørsmål som skal forelegges generalforsamlingen for eventuelle politiske beslutninger og instruks (ibid.). *Styret* skal forholde seg til aksjeloven, eventuelle vedtekter og beslutninger av

generalforsamlingen. *Statsråden* stemmer for alle aksjene i selskapet på generalforsamling. I følge Grønlie (ibid.) har ikke Stortinget noen formell plass i aksjelovens beslutningsstruktur. Når det gjelder Statoil har Stortinget allikevel tilkjempet seg styring og kontroll ved opprettelse av særordninger. Statoils paragraf 10 i vedtektene var på den tid særegen (St.prp. nr.17 (2004-2005):33). Paragrafen innebar at saksområder «som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger» skulle behandles politisk (ibid.). Det var allikevel sånn at viktige beslutninger om store prosjekter ble behandlet som forretningshemmeligheter, og i Statoils årsrapport for 1986 ble ikke Mongstad-utbyggingen omtalt (Blichner og Olsen 1989:85).

Den formelle deltakerstrukturen er noe uklar, på grunn av paragraf 10 i vedtektene, da denne åpner for Stortingets deltakelse. Utgangspunktet er allikevel at ut fra hierarkisk-instrumentell teori vil prosessen være preget av relasjonen mellom olje- og energiministeren/generalforsamlingen, styret og administrativ ledelse, og at statsråden kontrollerer og begrenser annen deltakelse i prosessen. Som den empiriske gjennomgangen viser, er det ikke spesielt plausibelt å hevde at denne prosessen var preget av politisk ledelses kontroll over deltakelsesprosessen. Deltakelsen var verken sterkt kontrollert eller begrenset. Dette var også en prosess som foregikk for fullstendig ”åpne dører” i landets massemedier (Grønlie 2000:78). Såkalte krisesituasjoner vil reise krav om endringer i det etablerte organisasjonsmønsteret, politisk interesse vil øke og flere sett av deltakere og premisser vil bli aktiviserte. (Olsen m. fl. 1989:95). I dette tilfellet førte det til at olje- og energiminister Arne Øien fremsto nærmest som en bi-figur. Med Paragraf 10 hadde Stortinget fått økt innflytelse over Statoil, og tilkjempet seg en formell rett Stortinget i utgangspunktet ikke hadde.

Stortinget engasjerte seg meget sterk i denne saken og kom etter medienes avsløringer svært aktivt inn i prosessen. Situasjonen preges av forhandlinger og interessehevding. Flere politiske partier ble aktivisert, og et skifte i mønsteret

underveis kunne – hvis ikke styret hadde oppløst seg selv – fått store konsekvenser for Øien. Krf og Sp var i vippeposisjon. Partiene hadde samarbeidet med Arbeiderpartiet om budsjettet, og fungerte i så måte som støttespillere for partiet. I løpet av prosessen skiftet derimot Krf og Sp side, til Høyre. På den måten ble det et stortingsflertall for de som mente overskridelsene ved Mongstad måtte få konsekvenser for administrativ ledelse og styret. Arbeiderpartiet var i mindretall og kunne rent teoretisk utsettes for mistillitsforslag. I tillegg ble Riksrevisjonen formelt sett ble organisert inn som Stortingets ”våpendrager”. På bakgrunn av det instrumentelle perspektivet var aktørmønsteret dermed preget mer av forhandlinger og koalisjoner, enn av hierarki.

Organisasjonstenkningen

I lys av hierarkisk-instrumentell teori vektlegges i hvilken grad de problemer og løsninger som politisk ledelse satt fram, var tuftet på rasjonell kalkulasjon. På bakgrunn av forhandlings-instrumentell teori settes søkelyset på hvorvidt de ulike aktørene i Mongstad-prosessen var preget av uenighet, og om de forfektet ulike syn på problemer og løsninger.

Med utgangspunkt i hierarkisk-instrumentell teori kan det argumenteres for at olje- og energiminister Arne Øien utviste rasjonell kalkulasjon når han definerte overskridelsene som *et problem som måtte løses av styret*. Mål-middel-rasjonalitet dreier seg om å se konsekvenser handlinger får for fastsatte mål. Som statsråd fra Arbeiderpartiet, det vil si et parti som vektlegger frihet for statsaksjeselskapene, kan overskridelsene defineres som forretningsmessige forhold og ikke en politisk sak. Mongstadmeldingen som ble lagt fram ga heller ingen andre implikasjoner enn at ”(...) Statoils styre må gå mer aktivt inn i styringen av selskapet og bl.a. følge opp store prosjekter mer systematisk” (St.meld. nr. 16 (1987-1988):50). Meldingen må kunne ses å være en frikjennelse av styret, hvor OED blant annet argumenterte med at styret muligens ikke var klar over sitt store ansvar, og derfor måtte unnskyldes (ibid.). Når det gjelder Statoil ble det rettet kritikk mot byggekostnadene, men også skryt for selskapets prosjekter. I tillegg var det ”(...) Regjeringens klare mål at Statoil fortsatt

skal tjene som instrument i myndighetenes oljepolitikk og samtidig framstå som et slagkraftig forretningsmessig oljeselskap” (ibid.:51). Øiens *løsning* på problemet (overskridelsene) var *et mer aktivt styre i fremtiden*.

Utfallet av prosessen ble som kjent ikke som Øien ønsket, derfor måtte det være noe utilfredsstillende med hans analyse av situasjonen. Når utfallet blir at styret oppløses og direktøren trekker seg, er det dermed ikke på grunn av *politisk ledelses styring*. Men det argumenteres for at utfallet likefullt bærer preg av *politisk styring*.

Som aktørmønsteret viser var det andre aktører som formelt var organisert inn på bakgrunn av Paragraf 10, det vil si Stortinget. Andre politiske partier definerte både problemer og løsninger annerledes enn statsråden. Høyres problemdefinisjon dreide seg ikke bare om overskridelsene ved utbyggingen, men om organiseringen av Statoil. Partiet mente selskapet hadde vokst seg for stort, og at styringsrelasjonen var omvendt av det den burde være; nemlig at Statoil styrer staten. Fra Høyres ståsted ville det være rasjonelt og betimelig å utnytte en sånn situasjon, en krise, for å få fremmet synspunkter om relasjonen mellom staten og Statoil. I begynnelsen av prosessen var det Høyre og Frp som sterkest kritiserte organiseringen av Statoil, senere økte i tillegg kritikken fra andre partier, som SV, Sp og Krf. Kritikken rettet seg særlig mot informasjonsflyten og manglende styring fra politisk ledelse sin side. *Problemet* ble ikke bare vurdert som økonomiske overskridelser, men også forhold som administrerende direktør og informasjonssjefens arroganse, et mektig oljeselskap som hadde vokst seg for stort og statens manglende styring over dette selskapet. Løsningen som ble fremsatt på problemet var at dette måtte først og fremst få konsekvenser for Statoils styre og administrative ledelse. Der nest burde man foreta en gjennomgang av muligheter for en organisasjonsendring av Statoil. Forslag som ble fremmet var for eksempel en organisering likt Hydro-modellen.

Styret støttet nærmest gjennom hele prosessen den administrative ledelse utad. Men når det overraskende og nærmest plutselig oppløste seg selv, kan det tyde på at det hadde foregått en indre tautrekking i styret om organisasjonstenkningen og defineringen.

Regjeringspartiets organisasjonstenkning vant altså ikke frem. Det gjorde derimot i stor grad organisasjonstenkningen fra Høyre og andre partier, spesielt når det handlet om konsekvenser overfor styret og administrerende direktør. Reorganisering/delprivatisering av selskapet ble ikke realisert før mange år senere, men overskridelsene fikk konsekvenser for Statoils styre og administrasjon. Høyres løsning om reorganisering av selskapet skjedde altså ikke før lang tid senere. Det kan tyde på at det først og fremst var Høyres fanesak, og i mindre grad noe andre partier var opptatt av.

4.2.2 Et institusjonelt perspektiv

I følge det institusjonelle perspektivet vil tradisjoner, historie og verdier i institusjonen, i tillegg til institusjonens eksterne omgivelser, spille inn på aktørmønstre og organisasjonstenkning.

Aktørmønsteret

Hvem blir deltakere og på hvilke måter deltar de? Er deltakelsen preget av uformell lojalitet og tilknytning og/eller av aktører omgivelsene anser det som legitimt å ha med?

Når det gjelder deltakelse preget av mer uformelle og kulturelle faktorer som lojalitet og tilknytning, var administrerende direktør Arve Johnsen den som i størst grad meldte seg til styringsrollen. Selskapene, representert ved administrativ ledelse, søkte å maksimere frihet og selvstendighet (Grønlie 2000:83). Statoil, spesielt representert ved toppsjefen Arve Johnsen, hadde siden selskapets opprinnelse tilegnet seg mye makt overfor staten. Statoil var heller ikke redd for å overstyre politikerne. Under Willoch-regjeringen hadde selskapet blitt vingeklippet, men nå var det igjen en arbeiderparti-regjering ved makta og Arve Johnsen opptrådte slik han var vant til. Johnsen hadde ingen planer om å trekke seg før styret raknet innenfra og situasjonen hadde tilspisset seg maksimalt. Sti-avhengighet i forhold til det at Statoil har vært et sterkt og selvstendig selskap, kan ha ført til at statsråd Øien opptrådte forholdsvis

passivt i forhold til sin formelle rolle, mens administrerende direktør Johnsen var forholdsvis aktiv i en rolle han formelt sett ikke hadde. Kulturelle faktorer kan dermed ha virket hemmende på Øiens kontroll med deltakelsen i prosessen.

Partiene på Stortinget hadde som kjent kjempet seg til en formell plass i Statoils beslutningsstruktur med bruk av Paragraf 10. Stortingets bruk av Riksrevisjonen som kontrollorgan i denne saken hadde dermed en formell plass, men ga også prosessen et *legitimt* preg. Riksrevisjonen var en ekstern aktør, tilsynelatende uten politisk agenda, og det er nærliggende å tro at Riksrevisjonens tilstedeværelse var av omgivelsene ansett som legitimt.

Organisasjonstenkningen

Var det historiske normer og tradisjoner som la føringer for organisasjonstenkningen i Mongstad-prosessen, som sti-avhengighet og logikken om det passende? Eller var organisasjonstenkningen preget av press fra moter og myter i omgivelsene?

Opptrådte statsråd Øien slik det sømte seg i forholdet mellom staten og Statoil? Statsråden sto for det første overfor en helt *ny situasjon*. Det kan i tillegg være nærliggende å tro at en *identitet* som arbeiderpartistatsråd i OED, kjennetegnes av en form for tilbakelenthet og passivitet på grunn av den sterke stillingen som statsaskjeselskapet hadde i partiet og *handlingsregelen* vil være å la Statoil ordne opp i problemene selv. Det kan tyde på at logikken om det passende og sti-avhengighet la føringer for organisasjonstenkningen. Det handlet om Statoils grunnlegger og første ansatt – Arve Johnsen. Johnsen *var* Statoil. Han kan ikke ha vært en enkel mann å sparke. Han hadde partiboka i orden og hadde økt antall ansatte fra 1 til 10 000 siden han begynte som administrerende direktør. Arne Øien hadde ikke dette nære forholdet til Arve Johnsen som tidligere statsråder før han (Aftenposten 21/4 1987). I tillegg ble han sett på som en faglig sterk statsråd (ibid.). Selv om Øien var faglig sterk, var det imidlertid Arve Johnsen som hadde erfaringen, kunnskapen og tyngden. Johnsen hadde selv satt et sterkt preg på organisasjonen Statoil fra første stund, og det med mandat fra Arbeiderpartiet og til en viss grad Stortinget. De tidlige, formative

årene ble Statoil knesatt, med Johnsen i spissen, som et sterkt og selvstendig selskap. Sti-avhengighet handler om at ”Man gjør det man er vant til og kan godt. Det å ta alternative veier (...) blir mer og mer omkostningsfullt” (Christensen og Læg Reid 2002:21). Selv da Johnsen selvsikkert mente at han ikke hadde gjort noe feil, og viste totalt mangel på ydmykhet, selv da tok ikke statsråden affære. Sti-avhengigheten kan ha fremmet Øiens organisasjonstenkning. Statoil *skulle ikke styres* og det var også en organisasjonstenkning det var *passende* for en statsråd fra Arbeiderpartiet å inneha. *Lederskap* er noe annet enn styring (Selznick 1997). Det kan i dette henseendet, på tross av Øiens passivitet og manglende styring, være mulig å argumentere for at Øien utøvde lederskap, nettopp ved å være passiv. På den måten viser han at han støtter oppom Statoils egenart og verdier som et fritt og på mange måter selvstyrende selskap. Ikke-inngripen kan dermed vurderes som en måte å favne om selskapets tradisjoner.

Høyres massive kritikk av Mongstad-prosessen, var også preget av tradisjoner og verdier. Historisk sett hadde Høyre stått Hydro nært, mens Statoil var Arbeiderpartiets selskap. Det antas at Høyres tradisjonelle, kritiske holdning til Statoil i kombinasjon med rollen som ”konkurrenten” til selskapet, bidro til en *forsterkning* av problemet og dermed også løsningene som ble satt frem.

Et myteteoretisk utgangspunkt vil fremheve at organisasjonstenkningen lå veldig ”i tiden”. ”Gårsdagens løsninger er blitt dagens problemer (...)”, skriver Olsen (1989:38). Opprettelsen av et statlig oljeselskap som statens instrument i petroleumsvirksomheten, hadde fått endel usunne konsekvenser. Det nasjonale, statlige selskapet som skulle sørge for å ha kontrollen over utenlandske selskaper på sokkelen, hadde vokst seg så stort og mektig at det hadde fått kontroll over staten selv. Reorganiseringen et par år tilbake, hadde endret endel av styringsrelasjonen mellom staten og Statoil. Når det viste seg at statsråden ikke lot overskridelser av en sånn karakter få konsekvenser for styret, tok debatten helt av. Riksrevisjonens redegjørelse bidro til omgivelsenes press på prosessen. Rapporten Riksrevisjonen la frem til Stortinget var svært kritisk overfor Statoils utbygging av raffineriet på

Mongstad. Rapporten ga på den måten en legitimitet og tyngde til de aktører som var kritiske til statens forhold til Statoil.

4.2.3 Innflytelsesforholdet – politisk styring

Innflytelsesforholdet handler om samspillet mellom organisasjonstenkningen og aktørmønsteret, og samspillet mellom aktørene ut fra instrumentelle og institusjonelle faktorer. Mongstad-prosessen aktiviserte høyre-venstre-aksen i norsk politikk, noe både aktiviseringen og organisasjonstenkningen i prosessen bar preg av. Regjeringens partipolitiske farge spilte en stor betydning ved at Arbeiderpartiet, som satt ved makta, ikke utviste sterk styringsvilje overfor Statoil. I tillegg var partiet i mindretall, og etterhvert førte samarbeid blant partier på Stortinget at Øiens løsninger og problemer ikke vant frem.

Var det så en politisk styrt eller petrolisert prosess? Selv om både styret og Arve Johnsen selv, meldte seg i styringsrollen overfor statsaksjeselskapet, var det Stortinget som hadde størst innflytelse og fikk gjennomslag for sin vilje. Arbeiderpartiet var i mindretallsregjering, men hadde støtte av Krf og Sp som hadde utformet regnskap til det kommende budsjettåret sammen med regjeringen. Da både Sp og Krf skiftet side i saken var det stortingsflertall om at overskridelsene måtte få konsekvenser for Statoils ledelse. Det innebar også at hvis regjeringen ikke gjorde noe med dette, kunne det hypotetisk sett bli stilt mistillitsforslag. I tillegg kom Riksrevisjonen med kritikk som underbygget partienes krav om konsekvenser for styret og administrerende direktør. Styret ”sparte” dermed statsråden vet at det løste opp seg selv. Årsaken til at prosessen i dette tilfellet ikke var preget av *politisk ledelses styring*, kan føres tilbake til den *petrolisering* som hadde funnet sted det siste tiåret. Statoils store innflytelse overfor Arbeiderpartiet, og på sokkelen generelt, aktiviserte høyre-venstre-aksen i forbindelse med overskridelsene på Mongstad. På den måten hadde *petroliseringen* den konsekvens at *politisk styring* ble aktivisert ved Stortingets sterke engasjement i saken. Prosessen var altså ikke preget av *politisk ledelses styring*, men likefullt *politisk styring*.

5. Åsgard-prosessen

”- Den dagen jeg ikke har tillit til styret, velger jeg et nytt styre.” Konstituert olje- og energiminister Anne Enger Lahnstein til Aftenposten 8.april 1999.

Åsgard-prosessen i 1999 førte til avsettelse av Statoils styre og konsernsjef Harald Norvik. Mindretallsregjeringen Bondevik I (Krf, Sp og Venstre) satt ved makta, og kulturminister Anne Enger Lahnstein fra Senterpartiet var konstituert olje- og energiminister mens Marit Arnstad (Sp) var i fødselspermisjon. Det hadde skjedd en rekke hendelser som virket inn på petroleumsvirksomheten siden Mongstad-saken. Opprettelsen av Norsok¹³, fallet i oljeprisen og ikke minst Norges medlemskap i EØS ga nye føringer for oljepolitikken. Første del av dette kapittelet er en gjennomgang av Åsgard-prosessen. Andre del av kapittelet søker å besvare problemstillingen ved hjelp av organisasjonsteori. Herunder analyseres hva som kjennetegner prosessen med hensyn til organisasjonstenkning, aktørmønster og innflytelsesforhold og hvordan politisk ledelse håndterte denne prosessen. Til sist i kapittelet drøftes det hvorvidt prosessen var petrolisert eller politisk styrt.

5.1 Hovedtrekk ved Åsgard-prosessen

5.1.1 Om overskridelsene på Åsgardfeltet og landanlegget på Kårstø

Åsgard er et olje-, gass- og kondensatfelt på Haltenbanken utenfor kysten av Midt-Norge. Et samlet storting, med unntak av Sosialistisk Venstreparti, stemte for prosjektet som innebar både produksjonsanlegg til havs for olje- og gassforekomster, inklusive transportsystemer, og i tillegg et landanlegg på Kårstø i Rogaland. Åsgardfeltet består av et av verdens største produksjonsanlegg på havbunnen –

¹³ Norsok er et samarbeid mellom staten, oljeselskapene og leverandørindustrien opprettet på tidlig 1990- tallet for å kutte investeringskostander på norsk sokkel.

oljeproduksjonsskipet Åsgard A, gassplattformen Åsgard B og lastetankeren Åsgard C. Kostnadsoverskridelsene på Åsgard ble estimert til 18 milliarder kroner og totalt ville utbyggingskostnadene komme på rundt 66 milliarder (St.meld. nr.37 (1998-1999) pkt. 2.4). Gjennom SDØE eier staten ca. 47 prosent av Åsgard og Kårstø, i tillegg kommer Statoils andeler på 13,5 prosent¹⁴. Årsakene til overskridelsene dreide seg rundt tre faktorer: størrelsen på prosjektet, utviklingen av ny teknologi og for liten tid til planlegging. Selv om pressen ropte etter ”sabelrasling” og ”hoderulling”, hevdet konsernsjef Harald Norvik konsekvent at Åsgard- utbyggingen ikke var noen skandale: ”Åsgard vil bli stående som et meget viktig prosjekt. Det er et gigantprosjekt og ekstremt komplisert. Og det er fortsatt lønnsomt (...)” (Bergens Tidende 24/4 1999).

5.1.2 Statsråden tar affære

17. mars 1999 ble Olje- og energidepartementet i et muntlig møte orientert om investeringsanslagene i Åsgardfeltet, og 19. mars fikk OED informasjonen skriftlig (St.meld nr.37 (1998-1999) pkt. 2.4). Statsråd Marit Arnstad sendte samme dag som hun mottok brevet et brev til styret hvor hun ba om redegjørelse for overskridelsene på Åsgard og Kårstø. Styret fikk en kort måned på seg for å redegjøre hvordan de kunne sikre seg kontroll med ”skandaleprosjektet”. I tillegg informerte hun Stortingets presidentskap om utviklingen (ibid.). Hun ser det som et problem at konsernsjefer sitter i hverandres styrever. Arnstad går så ut i permisjon og blir erstattet av Lahnstein.

Jens Stoltenberg, Aps nestleder, svarer på spørsmål fra Dagens Næringsliv (6/4- 1999) om en slik sak bør få konsekvenser for Statoils styre og ledelse, at Stortinget forholder seg til statsråden. Jan Tore Sanner, Høyres energipolitiske talsmann sier det samme, men legger til at når Statoil-styret er på valg ”bør statsråden

¹⁴ Utbyggingen på feltet var et samarbeid mellom Statoil, Total, Norsk Agip, Mobil, Neste Petroleum, Saga Petroleum og Norsk Hydro.

benytte anledningen til å få inn folk som kan bidra til å få selskapet over i en ny fase som et delprivatisert aksjeselskap”(ibid.). Styret har på dette tidspunkt tillit til ledelsen. Ap og Høyre utelukker ikke at granskning av prosjektene kan komme på tale. I tillegg stilles det spørsmål om regjeringen har somlet med å informere Stortinget i denne saken (Dagens Næringsliv 8/4- 1999). Lahnstein ble overlevert et brev fra Statoils styre hvor det sto at risikoen for kostnadsøkning hadde vært varslet tidligere, men der hadde ikke kostnadskonsekvensene blitt klarlagt (ibid.) Departementet hadde altså blitt varslet om kostnadsøkningene i februar, men Stortinget hadde ikke blitt varslet. Stoltenberg sier igjen på spørsmål om han har tillit til styret: ”Jeg vil her svare etter det som er pinlig korrekt: Stortinget forholder seg til statsråden og hun må forholde seg til styret som så forholder seg til administrasjonen” (ibid.).

5.1.3 Styret skiftes ut og Harald Norvik må gå

Statoils styreformann Kjell O. Kran uttrykte stor tillit til både ledelsen og Norvik, men fungerende olje- og energiminister Anne Enger Lahnstein var ikke like støttende. Forskjellen mellom Mongstad og Åsgard var at mens tallene i Mongstad-prosjektet ble kritisert for med overlegg å ha blitt skjult, hevdet Kjell O. Kran at det forelå full åpenhet rundt Åsgard- prosjektet (Aftenposten 8/4 1999). Lahnstein hevdet derimot at saken var meget alvorlig – og den fordret at departementet gikk grundig til verks for å få presentert alle fakta før saken ble forelagt Stortinget (ibid.). Hun uttalte også at hun vil skifte ut styret den dagen hun mister tilliten til styret, mens Kran hevdet at styret har full tillit til den administrative ledelsen og at informasjonen om prosjektene hadde skjedd fortløpende (Bergens Tidende 8/4 1999). Aftenposten (25/4 1999) skriver at brevet styret sendte til statsråden om Åsgard- prosjektet 7. april, ble tolket av departementet dithen at det ikke ga signaler om vilje til å rydde opp i forhold til overskridelsene. I styrets redegjørelse til departementet sto det blant annet:

”Styret mener at alle nødvendige tiltak for en forsvarlig gjennomføring av prosjektene er besluttet og iverksatt. Både i Statoil og hos leverandørene er i henhold til styret den nødvendige kapasitet og

kompetanse gjort tilgjengelig for en effektiv gjennomføring. Styret opplyser at de har tillit til det arbeid som utføres av Statoils administrasjon” (St.meld. nr.37 (1998-1999) pkt.15.5).

Olje- og energidepartementet stilte derimot spørsmål ved styrets forsøk på å forklare cirka 1,5 milliarder av kostnadsøkningen som såkalt valutaeffekt og hevdet at en svekket krone heller ville føre til økte olje- og gassinntekter som igjen vil veie opp for økningen i byggekostnadene (St.meld. nr. 37 (1998-1999) pkt. 16.1). Departementet mente også at det var flere forhold rundt Åsgard-kjeden som Oljedirektoratet hadde påpekt, men som det ikke var blitt gjort noe med (ibid.)¹⁵. Med denne meldingen var det også fjerde gang OED måtte til Stortinget for å orientere om økte kostnadsanslag ved utbyggingen. Departementet vurderte de gjentatte rapportene om økte kostnader og svekket lønnsomhet for prosjektene i Åsgardkjeden som *veldig alvorlig* (ibid.:pkt. 16.3).

23.april 1999 ble Statoilstyret¹⁶ skiftet ut av generalforsamlingen Anne Enger Lahnstein. Ole Lund blir oppnevnt som ny styreleder. Harald Norvik står fast ved at Åsgard ikke er noen skandale, men stiller samtidig sin plass til disposisjon. Det samme gjør viseadministrerende direktør Terje Vareberg. Dagens Næringsliv (26/4-1999) skriver:

”(...)det Statoil driver med på Åsgardfeltet er så teknisk komplisert og avansert at en overskridelse nærmest er naturnødvendig. Det nærmeste vi kommer til en innrømmelse i svikt, er at det kanskje kunne vært tydeligere forklart hvor stor usikkerhet det er i et prosjekt som dette.(...) Antydninger om at det ligger politiske motiver bak avsettelsen av styret, kan hun (Lahnstein) ta med stor ro. Her er det faglige begrunnelser nok.”

Statsråd Lahnstein fikk støtte i det politiske miljøet. Både lederne i Høyre og Frp, henholdsvis Jan Petersen og Carl I. Hagen, mente det var ”naturlig” og ”ryddig” at styret gikk av og at Norvik stilte sin plass til disposisjon (Aftenposten 24/4 1999).

¹⁵ Styret mente Statoil hadde bestrebet seg for å bruke rett teknologi til rett tid, men ikke alle teknologiutviklingene var slik Statoils løsninger forutsatte. Oljedirektoratet hadde bedt Statoil om å lage en alternativ teknologiplan hvis den opprinnelige ikke skulle vise seg å fungere, men det hadde ikke Statoil gjort (St.meld. nr.37 (1998-1999) pkt. 16.1).

¹⁶ Kjell O. Kran, Yngve Hågensen, Tormod Hermansen, Gunn Wærsted, Ellen Mo, Helge Midttun, og Mauritz Sahlin.

Jens Stoltenberg sier det var riktig av Lahnstein å handle, men på spørsmål om det nye styret bør skifte ut konsernsjefen svarte han at det verken er Stortinget eller olje- og energiministerens oppgave å svare på, men utelukkende Statoils styre (ibid.). Lahnstein uttalte det samme: ”Det er slik at jeg som generalforsamling og eier forholder meg til styret” (Dagens Næringsliv 24/4 1999). Styreleder Ole Lund valgte å skifte ut Harald Norvik med Olav Fjell, en leder uten partipolitisk erfaring.

5.1.4 Ny debatt om staten og Statoil

Harald Norvik hadde tidligere på året hevdet at Norge trengte et annet eierskap for Statoil og han hevdet igjen at eierskapet må være på en armlengdes avstand til det politiske miljøet (Bergens Tidende 24/4 1999). Det er dog ikke Norvik som skal ta opp slike saker med eieren, men derimot styret. Debatten om det statlige eierskapet kom igjen på dagsordenen. Det ble hevdet at det var krevende å få innsyn i om et statsaksjeselskap har gjort en god eller dårlig jobb, og det ble stilt spørsmål ved om de samme økonomiske lover gjelder for statseide som private selskapet (se for eksempel Bergens Tidende 23/4). Hvis Statoil hadde vært et vanlig børsnotert selskap, kunne man da forventet mye sterkere reaksjoner fra eierne ved en overskridelse på mange milliarder kroner? Det anses som et paradoks at staten skal ha styring, men ikke kan styre forretningsmessige forhold på dag-til-dag basis, noe som kanskje fører til at de ikke kan styre før *etter* at eventuelle overskridelsene er så massive at noe må gjøres:

”Statoil er et for komplisert selskap til å bli eiet av staten, som på en ganske annen måte enn private eierinteresser er henvist til å være nøytral overfor de forretningsmessige beslutninger fra dag til dag” (Aftenposten 26/4 1999).

5.2 Analyse av Åsgard-prosessen

I analysen søkes det å se hva som kjennetegnet hovedtrekkene ved Åsgard-prosessen. Herunder vil det drøftes momenter ved aktørmønsteret, organisasjonstenkningen og innflytelsesforholdet med utgangspunkt i organisasjonsteori. Håndteringen fra

politisk ledelse sin side vil vektlegges. Det drøftes hvilke faktorer som kan ha påvirket denne håndteringen. Til sist i kapittelet diskuteres det hvorvidt prosessen er preget av politisk styring eller petrolisering.

5.2.1 Et instrumentelt perspektiv

Aktørmønsteret

Var deltakelsen i Åsgard-prosessen sterkt kontrollert og begrenset av politisk ledelse? Eller var det en åpen prosess hvor ulike aktører formelt sett ble organisert inn?

Den formelle deltakerstrukturen er den samme her, som ved Mongstad-prosessen. På bakgrunn av et hierarkisk-instrumentelt utgangspunkt settes søkelyset på det hierarkiske styringsforholdet mellom generalforsamlingen, styret og administrativ ledelse. På grunnlag av paragraf 10 er også Stortinget å anse som formell deltaker.

Aktørmønsteret i Åsgard-prosessen kjennetegnes av det hierarkiske forholdet mellom statsråden/generalforsamlingen, styret og administrativ ledelse, men også av noe deltakelse fra Stortinget. Deltakelsen fremstår som hierarkisk kontrollert og relativt begrenset. Statsråd Marit Arnstad hadde *før* dette ble en mediasak, bedt om nærmere utredninger av overskridelsene ved Åsgard fra styret og statsråden hadde jevnlig oppdatert Stortinget om overskridelsene. Det var dermed Arnstad som i praksis organiserte Stortinget inn i prosessen. På den måten ble også prosessen hierarkisk kontrollert, fordi statsråden fikk kontroll over deltakelsen. Med kontinuerlig oversikt og tilsyn over informasjonsflyten viser politisk ledelse styring overfor Statoil. Ikke kontroll over overskridelsene i seg selv, men oppsyn over Statoil ved krav om informasjon fra selskapet. Da Anne Enger Lahnstein tok over som statsråd, rett etter at Åsgard-overskridelsene var blitt en mediasak, var hun på offensiven med en gang og videreførte Marit Arnstads styring. Aktiviseringsprosessen fremsto som lukket, og eksterne aktører ble i liten grad formelt organisert inn i prosessen.

Forhandlings-instrumentell teori antar at deltakelsen vil være preget av et mangfold av aktører, noe som fører til forhandlinger, interessehevding og kjøpslåing. Aktørmønsteret er preget av heterogenitet, med politisk ledelse/generalforsamlingen, Stortinget, styret og administrativ ledelse som deltakere i prosessen. Som redegjort ovenfor var prosessen forholdsvis hierarkisk styrt og kontrollert av politisk ledelse, men det fantes også elementer av forhandling innenfor disse rammene. Både styret og konsernsjefen representerte i dette tilfellet andre interesser enn olje- og energiministeren.

Organisasjonstenkningen

Ut fra et instrumentelt utgangspunkt argumenteres det for at organisasjonstenkningen til politisk ledelse var tuftet på rasjonell kalkulasjon. Med bakgrunn i St.meld. nr. 37 (1998-1999) var *problemet*, slik olje- og energiministeren definerte det, at Statoil ikke hadde fått kontroll over kostnadsoverskridelsene, selv om OED gjentatte ganger hadde bedt om det. *Løsningen* var å avsette styret for å vise at overskridelser i et slikt omfang ikke var akseptabelt.

Forhandlings-instrumentell teori antar derimot at det vil være uenighet mellom de forskjellige deltakerne om hva som er *riktige* problemer og løsninger. Partiet Høyre uttalte at det var på tide å skifte ut styret, for på den måten å kunne få inn noen mer ”delprivatiseringsvennlige” kandidater til styringsrommet. Olje- og energiminister Anne Enger Lahnstein uttaler seg derimot ikke om eventuell reorganisering av Statoil, da dette ikke var en del av Bondevik-regjeringens program. Stortingsmeldingen fra Olje- og energidepartementet lagt frem av Bondevik I forut for Åsgard-prosessen, hadde befestet at Statoil skulle videreføres som et statlig heleid selskap (St.meld. nr. 46 (1997-1998)).

Uenigheten i organisasjonstenkningen lå først og fremst mellom statsråden, styret og konsernsjefen. Både styreleder Kjell O. Kran og konsernsjef Harald Norvik forsvarte Åsgard-prosjektet. De anså overskridelsene som alvorlige, men nødvendige. De hevdet at fordi prosjektet fortsatt var lønnsomt, var det ikke nødvendig med

konsekvenser for styret og administrativ ledelse. Statsråden var uenig i styrelederens og konsernsjefens vurderinger. Hun opptrer veldig mål-middel-orientert. Overskridelsene har fortsatt å øke, styret klarte ikke kontrollere ledelsen og derfor blir styret avsatt.

5.2.2 Et institusjonelt perspektiv

Aktørmønsteret

Som argumentert for i den instrumentelle delen, var deltakelsen hovedsaklig kjennetegnet av hierarkiske trekk. Allikevel var det sånn at noen av deltakerne som hadde formell innpass, også inntok en tradisjonell rolle som i utgangspunktet ikke samsvarer med formell posisjon. Både styret og konsernsjef er underordnet generalforsamlingen. Allikevel kjennetegnes prosessen av at konsernsjef Harald Norvik, i likhet med Arve Johnsen, meldte seg til en rolle han ikke innehadde, nemlig styringsrollen. Dog ikke i like stor grad som sin forgjenger. Det samme gjorde styreleder Kjell O. Kran. Logikken om det passende vil anta at kulturelle trekk som at Statoil var kjennetegnet av selvstendighet og forholdsvis sterk forretningsmessig frihet overfor staten, kan forklare denne rollen som både Kran og Johnsen søkte.

Myteteoretiske forventninger antar at deltakelsen er styrt etter hvilke aktører det anses som legitimt å ha med. Av det empirien viser var det ingen eksterne aktører som ble definert inn. Imidlertid kan *måten* stortingsrepresentantene ble involvert på, altså gjennom kontinuerlig oppdatering av informasjon, ha bidratt til å legitimere prosessen.

Organisasjonstenkningen

”Overskridelsene ved Statoils raffineri på Mongstad har også ført til krav om at man må ta lærdom av mangelen på styring og hindre at lignende feil kan gjenta seg. Den viktigste lærdom i følge departementet var at Statoils styre måtte gå aktivt inn i styringen av selskapet” (Blichner og Olsen 1989:82).

På hvilken måte la historiske normer og tradisjoner, og press fra moter og myter i omgivelsene, føringer for organisasjonstenkningen?

Som person sto Anne Enger Lahnstein overfor en ny situasjon, men i rollen som statsråd i Olje- og energidepartementet, var denne situasjonen kjent. Det er naturlig å tenke seg at Mongstad-prosessen ga noen rettesnorer for hvordan man *ikke* skulle takle en slik overskridelse, særlig i en usikker parlamentarisk situasjon med mindretallsregjering. I tillegg hadde statsrådets parti forrige gang utvist stor kritikk mot daværende politisk ledelse, og det kan være nærliggende å tro at det kan ha hatt påvirkning på *identiteten* til Olje- og energiministeren. Den var preget av ryddighet og styring fordi rollen som generalforsamling innebar å sørge for at styret gjorde jobben sin. Som *handlingsregel* er det tydelig at blant annet informasjonsflyten mellom departementet og Stortinget er mye klarere enn under Mongstad-prosessen. Det ser sånn sett ut til at det var *en annen logikk om det passende* som preget Lahnsteins håndtering av Åsgard-prosessen i motsetning til Øiens håndtering av Mongstad-prosessen. Lahnsteins lederskap er aktivt, og ser derfor i mindre grad ut til å være preget av sti-avhengighet i forhold til den tyngde og frihet Statoil på mange måter har innehatt overfor eieren sin.

Jens Stoltenberg og andre stortingspolitikere var veldig fokuserte på at det var generalforsamlingen som hadde ansvaret for styret og styret som hadde ansvaret for konsernsjefen. Allikevel holdt de samtidig et aktivt øye med Lahnstein. Det ser ut til å ha vært stor enighet om hennes beslutninger og desto mindre tautrekking og koalisjonsbygging de politiske partiene i mellom. Hvis Stoltenberg hadde gått inn i forsvarsposisjon overfor *Arbeiderpartiets selskap*, kunne den politiske høyre-venstre-aksen blitt aktivisert. Det gjorde han imidlertid ikke, selv om Bondevik I også var en mindretallsregjering. Det er interessant at Arbeiderpartiet ved Stoltenberg opptrådte svært formelt. Det er vanskelig å si om han var passiv fordi det var det som *sømte seg* for en arbeiderpartipolitiker når det gjaldt Statoil. Både når det gjelder selskapet, og det forhold at det var Stortinget som hadde kjempet frem retten til styringsdeltakelse i en tid hvor Arbeiderpartiet satt i posisjon. Eller befant Åsgard-prosessen seg inne i en

ny tid, med EØS-regler om nøytralitet, hvor reorganisering og delprivatiseringstanker begynte å modne, og ”upassende” innblanding ble sett på som nettopp upassende? Sannsynligvis det siste, da dette generelt var preget av en tid med stortingsregjeringer (Nordby 2000:12).

Myteteoriens utgangspunkt er at endringer kommer som svar på press fra organisasjonens eksterne omgivelser. Som drøftet ovenfor var det imidlertid ganske stor grad av hierarkisk kontroll og rasjonell kalkulasjon av situasjonen. Debatten som utspilles i avisene preges imidlertid av en tiltakende organisasjonstenkning om fristilling som løsning på alle problemer mellom staten og Statoil. Delprivatisering passet som sagt ikke med regjeringens program, allikevel havnet organiseringen av Statoil igjen på dagsorden i avisene. Organisasjonstenkningen bar preg av at et stort og mektig Statoil som hadde store overskridelser på utbyggingene, brukte penger som tilhørte det norske folk. Styringsmulighetene til de folkevalgte var såpass begrenset overfor forretningsmessige forhold. Dette gjaldt spesielt etter at Norge ble medlem av EØS og staten skulle opptre nøytralt i eierskapsfunksjoner. Løsningen lå dermed i en fristilling og delprivatisering av selskapet. Fristillings-tankegangen samsvarer sterkt med annen organisasjonstenkning på 1990-tallet. Fristilling var i tiden, og ble sett på som løsning av de fleste problemer ved statlige selskaper.

En tilsvarende organisasjonstenkning som fikk plass i avisene, var synet på at tekniske forhold er for kompliserte for politikere til å forstå. Det var også brukt som et argument for fristilling. Blichner og Olsen (1989:91) presenterer en interessant påstand som omhandlet den tidlige fase av framveksten av petroleumsvirksomheten:

”En påstand har vært at oljeselskapene har hatt suksess når det gjelder å overbevise myndighetene om hvor kompleks virksomheten er, og når det gjelder å overbevise myndighetene om selskapenes evne til å hanskles med denne kompleksiteten, og at dette har sperret for folkevalgt innsyn og innflytelse og for norsk deltakelse.”

Er politikerne så faglig svake at de ikke forstår noe av den komplekse oljevirksomheten til ekspertene? I denne prosessen får vi altså fram en situasjon hvor

organisasjonstenkningen ser ut til å være forskjellig ut fra om aktøren er ”ekspert”/fagperson eller politiker.

5.2.3 Innflytelsesforholdet – politisk ledelses styring

Åsgard-prosessen var i forholdsvis stor grad både en hierarkisk og politisk styrt prosess. Politisk ledelse utviste kontroll med hvem som deltok i prosessen, ved at det var statsråden som definerte inn deltakelsen fra Stortinget. Det var også statsråden som selv satte premissene for organisasjonstenkningen, og løste problemet som var definert. Organisasjonstenkningen til statsråden var preget av rollen som generalforsamling og mulig også tidligere hendelser som overskridelsene ved Mongstad-raffineriet.

Det var lite engasjement fra Stortinget sin side, noe som er interessant i forhold til at Bondevik I var en mindretallsregjering og den parlamentariske situasjonen var kjennetegnet av stortingsregjereri. Årsaken til det lave konfliktnivået mellom Stortinget og regjering kan være et svar på styring og kontroll utøvd av politisk ledelse og herunder at informasjonsplikten ble opprettholdt. Det er også mulig at engasjementet var lavt på grunn av at det hersket stor enighet om organisasjonstenkningen. Det kan imidlertid i tillegg være et svar på den nye tiden med EØS-medlemskapets regler som gjør at Statoil ikke lenger kunne benyttes som politisk verktøy.

Det debatteres i avisene at staten ikke takler å håndtere Statoils petroleumsvirksomhet. Imidlertid var Åsgard-prosessen, som førte til avsettelse av både styret og konsernsjef, en prosess sterkt preget av *politisk ledelses styring*. Kan det dog være slik at denne styringen tenderer mer mot *eierstyring* enn *politisk styring*? Med det menes at statsrådets avskjedigelse ikke er et politisk motivert, som Dagens Næringsliv (26/4 1999) kommenterer? Til syvende og sist er det velgernes penger det handler om, derfor vil en avsettelse av styret nødvendigvis ha et demokratisk aspekt. En kombinasjon av regjeringens styring, Stortingets

tilbaketrukkethet, og det faktum at Statoil var helstatlig og olje- og energiministeren dermed var generalforsamling, gjorde veien kort og grei for statsråden.

I rollen som generalforsamling ble det i denne situasjonen vurdert som hensiktsmessig å avsette styret, og oppgaven var forholdsvis enkel å gjennomføre.

6. Iran-prosessen

I denne analysedelen settes Statoil først inn i en historisk kontekst med delprivatisering og internasjonalisering i fokus. Deretter gjennomgås Iran-saken slik den fremsto i media. I den siste delen av kapittelet drøftes aktørmønstre, organisasjonstenkningen og innflytelsesforhold og hvordan politisk ledelse håndterte prosessene ut fra instrumentell og institusjonell teori. Til sist i kapittelet tolkes det hvorvidt prosessen som førte til avsettelse av styreleder og konsernsjef bar preg av politisk styring eller petrolisering.

Det har skjedd en rekke endringer i norsk næringsliv de siste tiår. Statlige bedrifter har blitt helt eller delvis privatisert samtidig med globaliseringen av finansmarkedene (Engelstad 2000:1). Betydningen av institusjonelle eiere har økt. Dette innebærer at eierne har blitt mer aktive og som en konsekvens av det har de høyere krav til ledelsen i bedriftene. Statens eierandeler i selskaper som er notert på Oslo Børs var i 2002 på hele 44 prosent (Engelstad m. fl. 2003:41). Det var en kraftig stigning fra noen år tilbake, mye grunnet børsnoteringen av Telenor og Statoil. Eierandelen er langt større enn hos andre europeiske land, og staten er også opptatt av å skaffe seg aksjer med *stemmerett* (ibid.:40). Allikevel hevder Engelstad m.fl. (2003:55) at statens makt i næringslivet minker fordi statlige selskaper har blitt privatisert og aksjene staten eier havner under ordinær aksjelovgivning. Det har skjedd en nedbygging i de folkevalgtes kontroll over statens eierinteresser og det vil være markedet som i stor grad bestemmer hvordan eierinteressene forvaltes (ibid.). På den annen side har staten gått over til en annen rolle, som en *bidragsyter* til at aksjemarkedet skal fungere etter sin hensikt.

Statoil ble delprivatisert under Regjeringen Stoltenberg I i 2001. Dette endret statens formelle styringsbetingelsene overfor selskapet atskilling. Argumentasjonen for den økte fristillingen var at det ikke lenger var ansett som nødvendig med et heleid statlig selskap for å kunne høste flest mulig fordeler av, og ha kontroll på, norsk sokkel (St.prp. nr. 36 (2000 – 2001):35). Ivaretakeransvaret Statoil hadde

overfor SDØE kunne medføre at "(...) de beslutningene selskapets ledelse må treffe, kan være influert av andre hensyn enn bedriftens egne forretningsmessige interesser" (ibid.). Målene hadde endret seg og et fullt statlig eierskap var verken en forutsetning eller et hensiktsmessig virkemiddel for å realisere petroleumpolitikkenes hovedmål. I tillegg hadde Norges medlemskap i EØS den implikasjon at Statoil ikke lenger kunne gis særfordeler, men måtte konkurrere på lik linje med andre selskaper. "Selv om en skulle ønske det motsatte, betyr altså Norges forpliktelser etter EØS-avtalen at eierskapet i Statoil ikke kan brukes som politisk virkemiddel," (St.prp. nr.36 (2000-2001):36). Statoil skulle fortsette sin internasjonalisering og en endret eierstruktur ville øke selskapets forretningsmessige handlefrihet og det ville operere under samme rammebetingelser som sine konkurrenter, blant andre Hydro. Når det gjaldt statens formelle rolle ble denne betraktelig endret, noe som ble fulgt opp i meldingen fra Regjeringen Bondevik II ca. ett år senere:

"Olje- og energidepartementet vil framover følge utviklingen i selskapet og markedet på lik linje med øvrige aksjonærer. Departementet må innhente løpende informasjon om selskapet på samme måte som andre aksjonærer eller aktører i markedet. Styret er ansvarlig for den forretningsmessige utviklingen av selskapet. Departementet vil på vegne av den norske stat som hovedaksjonær i selskapet avvente eventuelle vurderinger og anbefalinger fra styret knyttet til videreutvikling av selskapet (...)" (St.meld. nr. 38 (2001-2002):108).

Statlig styring av petroleumssektoren skulle ivaretas gjennom lover, reguleringer og enkeltvedtak og i mindre grad gjennom statlig eierskap. Men det eksisterte fortsatt mål for det statlige eierskapet. Industriutvikling, nasjonal kompetanse og arbeidsplasser inngikk i totalbildet av det samfunnsøkonomiske resultatet av virksomheten (St.meld. nr.38 (2001-2002):109). For det første var det ønskelig å sikre at Statoil og Hydros virksomhet holdt en sterk forankring i Norge. For det var det et mål å oppnå størst mulig avkastning til staten.

Med en økende internasjonalisering settes søkelyset sterkere på tema som menneskerettigheter og korrupsjon. Det ble etterspurt at oljeselskapene nå tok grep mot eventuell korrupsjon og brudd på menneskerettigheter i vertslandet de opererte i (St.meld. nr. 39 (1999-2000):127-128). På denne måten kunne oljeselskapene bidra

til å fremme stabiliteten i land de engasjerer seg i. Dette var ikke snillisme - det skulle være lønnsomt for selskapene fordi politisk stabilitet bidrar til å sikre bedriftenes investeringer.

”I denne sammenheng kan selskapene først og fremst sørge for at deres egen opptreden er korrekt i forhold til internasjonale normer og regler for menneskerettigheter og korrupsjon. (...) Det vil være ønskelig at de norske selskapene og de internasjonale selskapene som har profilert seg mht. bekjempelse av korrupsjon starter en dialog på høyt nivå om disse forholdene. De burde kunne bli enige om å vise en klar holdning overfor sine vertslands myndigheter når det gjelder forhold som angår korrupsjon” (St.meld. nr. 39 (1999-2000):128).

Under Iran-prosessen satt Bondevik II i regjering, en mindretallsregjering bestående av Høyre, Krf og Venstre, og Einar Steensnæs (Krf) var olje- og energiminister. Olav Fjell var Statoils konsernsjef og Leif Terje Løddesøl var selskapets styreleder.

6.1 Hovedtrekk ved Iran-prosessen

6.1.1 Uetisk forretningsvirksomhet i Iran¹⁷

Det var Dagens Næringsliv (6/9 2003) som satte søkelys på en avtale om rådgivning for Statoils forretningsmuligheter i Iran. Internrevisjonen i Statoil hadde i løpet av sommeren 2003, stilt seg kritisk til den senere svært så omstridte konsulentavtalen. Dagens Næringsliv fikk innsyn i internrevisjonens konklusjoner, og mediehøsten 2003 ble preget av utallige avisskriverier om saken. Statoil var eneste kunde i konsulentfirmaet Horton Investments, et firma som ene og alene ble opprettet av konsulenten Abbas Yazdi for oppdraget fra konsernet (Dagens Næringsliv 8/9 2003). Han skulle få 115 millioner kroner for å rådgi Statoil om utviklingsmuligheter i Iran, som var et av selskapets internasjonale kjerneområder (Dagens Næringsliv 9/9 2003)

¹⁷ Deler av empirien som er brukt i dette avsnittet er den samme som i Gravdahl (2003) *Statoil og korrupsjonsanklagene i lys av instrumentell og institusjonell teori*, kursoppgave i ”Institusjonell teori”.

Man begynte å spekulere i hvorvidt Abbas Yazdi fungerte som mellommann, og at disse pengene gikk videre til andre kontakter i Iran. Det viste seg at én av rådgiverne som mottok penger av Yazdi, var Mehdi Hashemi Rafsanjani. Rafsanjani er sønn av den tidligere presidenten i Iran, og han er direktør i Nioc, det statlige iranske oljeselskap, som er Statoils partner i utviklingen av ett av verdens største gassfelt til havs, South Pars (Dagens Næringsliv 10/9 2003). Rafsanjani var tidligere mistenkt, men ikke dømt for korrupsjon. Ankepunktet i anklagene lå først og fremst på det faktum at han er direktør i Statoils iranske motpart, og at han da indirekte (via Yazdi) ga råd til Statoil om forretningsutvikling i Iran.

De påfølgende dagene etter avsløringene ble avisene konsekvent henvist til Richard Hubbard, direktøren for den internasjonale virksomhet i Statoil. Konsernsjef Olav Fjell, som selv signerte fullmakten til utbetalingen, fikk ikke journalistene tak i (Dagens Næringsliv 9/9 2003). I tillegg bar de første dagene i mediebildet preg av at Statoils ledelse, så godt de kunne, prøvde å skyve saken under teppet. Statoil hadde blant annet nektet for at selskapet hadde en avtale med den iranske konsulenten Abbas Yazdi (Dagens Næringsliv 13/9 2003a). Videre ble enhver kjennskap til Rafsanjani og Yazdis relasjon benektet. 9. september uttalte konsernsjef Olav Fjell seg, for første gang, og innrømte at deler av pengene som var innbetalt til konsulentfirmaet Horton Investments gikk til Mehdi Hasehemi Rafsanjani (Dagens Næringsliv 10/9 2003). Konsernsjefen innrømte også at han var redd dette var korrupsjon.

6.1.2 Stoler på Fjell og Statoil

Statsråd Steensnæs uttaler til Aftenposten (11/9 2003) at ledelsen i Statoil må sørge for at konsulentkontrakten med Iran er i samsvar med selskapets etiske regler. Det var også helt i orden for statsråden at Statoil skulle granske seg selv. Olje- og energiministeren ville ikke legge seg opp i hvordan oppryddingen skulle foregå, bare den ble gjort. Styreleder Leif Terje Løddesøl uttaler at han vil være ”forbauset” hvis det kommer fram elementer i granskningsrapporten som vil være skadelig for Olav

Fjell (Dagens Næringsliv 11/9 2003a). Stortingsrepresentant Marit Arnstad (Sp) er derimot overrasket over hva slags rådgivning Statoil har hyret inn og representant Olav Akselsen (Ap) er enig. Akselsen uttaler at ”Statoil ikke kan leve med usikkerhet rundt sin forretningsmoral og måte å drive på i utlandet. De må nå ta tak i dette og få alle fakta på bordet. (...) Statoil oppfattes dessuten som statlig, og derfor er det ekstra viktig at selskapet har høy aktelse og moral” (ibid.). Representanter fra Høyre og SV er også opptatt av at fakta må på bordet slik at avtalen er *gjennomsiktig*. Steensnæs uttrykker på den annen side sin fulle tillit til Fjell og er tilfreds med granskningen. På spørsmål om Fjell har gjort jobben sin, henviser Steensnæs til styret (Dagens Næringsliv 13/9 2003a). En kommentar i Dagens Næringsliv (11/9 2003b) drøfter en aktuell konsekvens av det delvis statlige eierskapet og skriver:

”Det bør i det minste være valgfritt for nordmenn om de vil være med norske selskaper inn i land hvor korrupsjon er så utbredt som Angola, Aserbadsjan og Iran. Aksjonærer i private selskaper kan selge seg ut hvis de ikke liker det selskapet driver med. Det kan man ikke i statsselskaper. Olje- og energiminister Einar Steensnæs bør gi det norske folk muligheten til å slippe å være med Statoil ut i dette moralske sumplandet.”

6.1.3 Situasjonen tilspisser seg og korrupsjonssaken får konsekvenser

Statoils utenlandsjef, Richard Hubbard ”stilte sin plass til disposisjon” og selskapet innrømte at de hadde holdt tilbake informasjon til mediene. I tillegg kommer det fram at styreleder Løddesøl allerede i juni 2003 hadde blitt informert om kontrakten med Horton Invest fra internrevisjonen i Statoil, uten å ha informert hele styret om dette og heller ikke igangsatt noen granskning. Økokrim begynte undersøkelser av selskapet, men Einar Steensnæs var fortsatt fornøyd med Olav Fjells og Statoils takling av skandalen (Dagens Næringsliv 13/9 2003b). Han ønsket heller ikke å uttale seg om hvorvidt han har tillit til styret hvis de lar Fjell fortsette (Aftenposten 13/9 2003). Statsråden får kritikk for å opptre med ”(...) med en sinnsro like stor som engasjementet er lite (...)”, og det hevdes at ingen annen eier ville finne seg i hvordan styret og konsernsjefen har opptrådt i en sånn sak (Dagens Næringsliv 20/9 2003).

Det ble innkalt til ekstraordinært styremøte 15.september 2003 for å diskutere Statoils situasjon. En leder i Aftenposten kommenterer (15/9 2003):

”(...) når skandalen først er et faktum, sitter styret og ledelse tryggere i et delprivat selskap enn i et helstatlig. Politisk press kunne ført til at styret og ledelse allerede hadde måttet gå av, fordi statsråden kunne avsette styret. (...) statsråder, særlig i svake mindretallsregjeringer, kan presses til å vise såkalt handelkraft.”

Dagen etter ble det klart at Olav Fjell fikk sitte (Dagens Næringsliv 17/9 2003). Styreleder Leif Terje Løddesøl hadde uttrykt full tillit til konsernsjefen og hevdet i tillegg at staten er aksjonær på lik linje med andre aksjonærer og må innrette seg etter det (Aftenposten 13/9 2003). Fjell, Løddesøl og Steensnæs gikk sammen om å lage en tiltaksplan som skulle gjenopprette Statoils omdømme (Aftenposten 17/9 2003). Iran-saken førte ikke til endringer i aksjekursene.¹⁸

Steensnæs' tillit til styret ble etter hvert noe revurdert, og han uttalte at tilliten var basert på tilgjengelig informasjon (som han mottok gjennom mediene), og at det nå var opp til bedriftsforsamlingen å vurdere situasjonen (Dagens Næringsliv 17/9 2003). Bedriftsforsamlingen er styrets viktigste kontrollorgan og skal etterprøve styret i vanskelige saker. Bedriftsforsamlingens leder, Anne Kathrine Slungård, uttalte at hun var positiv og hadde tillit til Løddesøl og Fjell *før* bedriftsforsamlingen skulle møtes. Imidlertid rakk Leif Terje Løddesøl å trekke seg som styreleder før bedriftsforsamlingen møttes. Dette førte til at Olav Fjell mistet nødvendig støtte i styret. Statsråd Steensnæs uttalte til Aftenposten (23/9 2003) at han regnet med at styret ville nå vurdere stillingen til Fjell på nytt. Slik ble det, og Olav Fjell måtte gå. Styremedlem Grace Reksten Skaugen avgjorde styrets vedtak med sin dobbeltstemme. Inge K. Hansen ble ansatt som konstituert konsernsjef og Kaci Kullman Five ble ansatt som konstituert styreleder. Statoils viktigste oppgave nå, var å finne ny styreleder, slik at konsernet kunne ansette ny konsernsjef. Jannik Lindbæk, styreformann i Transparency International ble ny styreleder og det var hans oppgave

¹⁸ En aksjeanalytiker uttaler til Aftenposten (17/9 2003) at ”Markedet gir litt blaffen i det moralske aspektet med mindre det moralske får en økonomisk implikasjon.”

å lede jakten på ny konsernsjef. Statoil informerte om at Helge Lund, direktør i Aker Kværner, takket ja til konsernsjefstillingen 8. mars 2004.

6.2 Analyse av Iran-prosessen

I denne delen drøftes hva som kjennetegnet hovedtrekkene ved Iran-prosessen og herunder organisasjonstenkningen og aktørmønstrene innenfor de ulike perspektivene. På den måten vil det også være mulig å si noe om hvordan politisk ledelse håndterte prosessen og hvordan innflytelsesforholdene utspilte seg. Det drøftes hvilke faktorer som kan ha påvirket denne håndteringen og hvorvidt prosessen er preget av politisk styring eller petrolisering.

6.2.1 Et instrumentelt perspektiv

Aktørmønsteret

Som en følge av delprivatiseringen ble staten redusert til en aksjonær, på lik linje som andre aksjonærer. Den formelle organisasjonsstrukturen fungerer på følgende måte: Statoil har en administrativ konsernledelse, generalforsamlingen (eierne) velger bedriftsforsamlingen, bedriftsforsamlingen velger styret, og styret ansetter konsernsjefen. Den faktiske deltakerstrukturen samsvarer godt med den formelle. I tillegg ble Økokrim formelt sett organisert inn.

Organisasjonstenkningen

I lys av hierarkisk-instrumentell teori, argumenteres det for at politisk ledelse kun i en viss grad utøvde organisasjonstenkning tuftet på rasjonell kalkulasjon. Olje- og energiminister Einar Steensnæs fulgte de formelle retningslinjer for forholdet mellom staten og Statoil og opererte også i samsvar med eierdefinisjonene i regjeringens Stortingsmelding nr. 38 (2001-2002). *Problemet*, slik det defineres av statsråden, er forretningsmessig. Statoil er delprivatisert, og *løsningen* er at dette er styrets ansvar og arbeidsoppgave. Derfor opptrådte statsråden forholdsvis passivt. Han ga imidlertid

noen signaler i forhold til styrets ansvar. Da Leif Terje Løddesøl trakk seg, uttalte Steensnæs at det ville være naturlig om styret igjen diskuterte konsernsjefens rolle, noe som kan tolkes dithen at han ønsket Olav Fjells avgang. Det kan dermed se ut til at statsrådets organisasjonstenkning var skiftende gjennom prosessen.

Det var i styret forhandlingene og tautrekkingen foregikk. Her endret også organisasjonstenkningen seg. Først var problemet *konsulentavtalen*, men løsningen var å la Fjell sitte da man antok at det ville være verre for Statoil om han gikk av. Etter at styreleder gikk av, endret maktforholdene seg, og det samme gjorde problem-løsning-defineringen. Problemet ble definert som en *korruptjonssak* og løsningen var å avskjedige den ansvarlige konsernsjefen.

6.2.2 Et institusjonelt perspektiv

Aktørmønsteret

Som vist ovenfor er deltakelsen i stor grad preget av hierarkiske trekk. Det er vanskelig å finne, ut fra empirien om Iran-prosessen, deltakelse som støtter opp om kulturteoriens forventninger. Aktørmønsteret er ikke preget av uformelle normer om hvem det anses som passende å ha med, eller av aktører som tilkjemper seg plass fordi de har en sterk institusjonstilknytning.

Organisasjonstenkningen

Statoil har vært gjennom både ulykker, miljøkriser og kostnadsoverskridelser. Men det er første gang Regjeringen Bondevik II og Olje- og energiministeren står overfor en *korruptjonssak* av en slik dimensjon. Statsråden innehar også en rolle som er forholdsvis ny, i og med at det bare var to år siden omorganiseringen av selskapet. Fra å være en eier som i utgangspunktet kunne instruere selskapet til å handle slik man ønsket i forhold til SDØE, ble man kun en aksjonær. Og hvordan handler aksjonærer? Eller retttere sagt; hvordan handler *statlige* aksjonærer i selskaper som ikke er helstatlige? Vet man hva som sømmer seg i denne situasjonen? Et kulturteoretisk utgangspunkt vil legge vekt på den institusjonsmessige tilknytningen,

forholdet, mellom staten og Statoil slik det har nedfelt seg i en rekke uformelle normer, verdier og tradisjoner de siste tiårene. På grunn av politisk ledelses nærmest ikke-handling og en prosess som fremstår som avpolitisert, kan det tyde på at institusjonelle endringer har gått hånd i hånd med Statoils lange fristillingsprosess. Det er mulig å vurdere passiviteten dithen at politisk ledelse har omfavnet de nye verdiene, som er et fristilt Statoil, og ikke et politisk Statoil. Det kan imidlertid også bety at lederskapet har blitt *aggregativt*. Politisk ledelse fungerer i dette tilfellet kun som en tilrettelegger for økonomisk aktivitet.

Staten representerte statlig styring, mens Statoil ønsket faglig uavhengighet og forretningsmessig frihet. Nå er den formelle styringsmuligheten i stor grad redusert. Det ser ut til at nye, institusjonelle trekk som lenge har vært i Statoil også har befestet seg i forholdet mellom staten og Statoil: statens nye identitet er *hovedaksjonær* og ikke så mye mer enn det. Fra å ha en aktiv arbeiderpartimann som Johnsen som administrerende direktør, til en mer moderat, men fortsatt arbeiderpartipolitiker som Norvik, til en leder uten partipolitisk bakgrunn overhodet – har nok også bidratt til en sakte, men kontinuerlig demping av den partipolitiske dimensjonen i forholdet mellom selskapet og staten. Samtidig ser vi at det tas opp forhold rundt det at Statoil fortsatt hovedsakelig er statlig, men det ser ikke ut til å prege politisk ledelses håndtering av prosessen. Det er nærliggende å tro at formelle og uformelle regler samsvarer ganske godt, og at de uformelle reglene like gjerne fremmer, mer enn de hemmer, de formelle. Handlingsreglene er klare: ikke-innblanding er det som sømmer seg.

En myteteoretisk tilnærming vil legge vekt på at organisasjonstenkning i tråd med omgivelsenes oppfatninger av hva som er riktig, er bra. Her legges det mindre vekt på aktører og innflytelsesforhold, og mer vekt på tenkning rundt organisasjonen og symbolikk. Det har i følge Christensen m.fl. (2004:68) skjedd en økning i oppmerksomheten rundt de symbolske sidene av offentlig politikk. Petroleumsvirksomheten handler også om etikk, omdømme, corporate social

responsibility og anti-korrupsjons-arbeid¹⁹. Korrupsjonssaken gikk heller ikke upåaktet hen i norske medier.

I lys av myteteori dreide organisasjonstenkningen i Iran-prosessen seg rundt to interessante forhold: For det første ble det fremmet endel synspunkter i media om at korrupsjon – det kan ikke Statoil leve med. Det interessante er at *markedet ikke reagerte* på korrupsjonsanklagene. Aksjeprisene sank ikke selv om Økokrim og USA påbegynte granskninger av konsulentavtalen. I stedet regjerte den vanlige redselen om at kursene ville komme til å synke hvis staten blandet seg inn. Det politiske instruksjonsverktøy ble etter delprivatiseringen kraftig redusert og ligger nå på akjsonærnivå. Samtidig er staten hovedaksjonær, og vil på grunn av aksjeandelen kunne ha mye makt overfor Statoil. Men valgte de å bruke den? Nei, det ble ansett som uheldig hvis Statoil fortsatt blir politisk styrt. Både for aksjeprisene og for selskapets utvikling. Hvorfor var det da så ”viktig” med denne korrupsjonen? Hvorfor havner etikk på dagsorden når den ikke har bedriftsøkonomiske konsekvenser? Det bringer oss over til det andre punktet og det er at Statoil fortsatt i siste instans er *statlig*. Statseide bedrifter, selv de delprivatiserte, har visstnok et større samfunnsansvar enn private fordi det er *skattebetalernes, samfunnsborgernes, landets penger og rykte*, det handler om. Rent bedriftsøkonomisk kunne Statoil leve med en konsernsjef som innrømte korrupsjon, men når det gjaldt *omdømmet* var det uholdbart. En myteteoretisk synsvinkel vil dermed hevde at styret sparket Olav Fjell fordi omgivelsene krevde det. I tillegg ble Jannik Lindbæk, som var styreleder for anti-korrupsjonsorganisasjonen Transparency International, valgt til ny styreleder i konsernet. Som Dagens Næringsliv skrev (24/9 2003): ”Det må ikke kunne skapes tvil om den nye ledelses etiske bevissthet, dømmekraft eller handlekraft.”

Videre er Olje- og energiministerens relasjon til korrupsjonsspørsmålet tankevekkende. Innflytelse handler også om allokering av ansvar (Brunsson 1989).

¹⁹ Extractive Industries Transparency Initiative har vedtatt at sekretariatet skal legges til Oslo og finansminister Kristin Halvorsen skal bruke et såkalt aktivt, statlig eierskap gjennom oljefondet for å bekjempe barnearbeid i India.

Når man opptrer som forholdsvis passiv og avventende, hvor mye ansvar har man da? Einar Steensnæs representerer et parti, Krf, som har etikk ganske høyt oppe på dagsorden, allikevel agerer han ikke i særlig grad. Det eneste han gjør er å starte opp et samarbeid med Leif Terje Løddesøl og Olav Fjell om å utarbeide en tiltaksplan for å rette opp Statoils omdømme. Det er ikke kjent hva som ble utfallet av denne planen, og det er mulig samarbeidet havarerte da både Løddesøl og Fjell ble avskjediget. Det er dog et poeng at i denne prosessen, mer enn de to foregående, er det vanskelig å plassere noe ansvar hos politisk ledelse.

6.2.3 Innflytelsesforholdet – en petrolisert prosess

Innflytelsesforhold dreier seg om samspillet mellom organisasjonstenkning og deltakelse, og samspillet aktørene i mellom. Denne prosessen preges først og fremst av forholdet mellom styret og administrativ ledelse. Statsråden opptrådte forholdsvis passivt, i tråd med sin organisasjonstenkning. Prosessen preges lite av forhandlinger og interessehevding fra andre politiske partier. Noen få stortingsrepresentanter uttaler seg og ønsker en gjennomgang av avtalen, men dette blir ingen stor politisk sak. Dragkampen foregikk i selskapets beslutningsorganer, først og fremst internt i styret.

Det er mulig at en internasjonal dimensjon har kunnet virke samlende på de politiske partier og at det ble vurdert som mer hensiktsmessig å dempe nasjonale konflikter for bedre å være rustet til å møte internasjonale utfordringer, som aksjemarkedet. Imidlertid er det sannsynlig at reorganiseringen av Statoil, og med den en endring i oppfattelse av hvem som er legitime aktører, ligger til grunn for den lave politiske deltakelsen. Iran-prosessen var en sak for styret, bedriftsforsamlingen og Økokrim. Det var de som hadde en legitim plass i selskapets beslutningsprosess. Skiftet fra Riksrevisjonen som kontrollorgan til Økokrim, har sannsynligvis også ført til en endring av Stortingets engasjement. Som Grønlie (2000:88) skriver: "Stortinget har ingen plass i aksjelovens beslutningsstruktur." Stortinget har allikevel tilkjempet seg viktige roller i forhold til styring og kontroll av statsselskaper opp gjennom årene, og har ofte brukt Riksrevisjonen som sin "våpendrager" (ibid.:90-91). Dog etter

delprivatiseringen er det Økokrim som har tatt over revisjonsarbeidet, og Stortinget har dermed mistet et viktig kontrollinstrument i forhold til relasjonen mellom regjeringen og Statoil.

Aktørmønsteret, organisasjonstenkningen og innflytelsesforholdet fremstår i mange tilfeller som avpolitisert, hvor det er konsernsjefen, styret og bedriftsforsamlingen og senere Økokrim som innehar nøkkelrollene. Det er også slik det formelt sett skal være. Det er styret som utøver mest innflytelse i praksis, selv om staten er hovedaksjonær. Forholdet mellom staten og Statoil er preget av *petrolisering* og Iran-prosessen defineres mer som en bedriftsøkonomisk enn en politisk prosess. Betyr det nødvendigvis at staten har mistet makt overfor selskapet? I denne prosessen viser både instrumentelle og institusjonelle faktorer det helt tydelig at det er først og fremst organiseringen av selskapet som virker inn på politisk ledelses håndtering av prosessen. Siden organiseringen i dette tilfellet betyr en fristilling i siste instans, var det også naturlig å stille spørsmålet om det er slutt på politisk styring og om petroliseringen, eller den forretningsmessige friheten, har ”vunnet”? Det er mulig å tenke seg at som demokratisk organ har staten tapt styringsmuligheter, men ikke nødvendigvis som *eier*. Blant annet hevder Willoch (2004:234) at et delprivatisert selskap vil ha mindre makt enn et helstatlig. Det er dermed ikke sikkert at eierstyringen er like svekket som den politiske styringen.

7. Avsluttende betraktninger

7.1.1 Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene

Denne studien har forsøkt å analysere styrings- og eierskapsrelasjonen mellom staten og Statoil ved bruk av tre case. Studien har drøftet Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene i lys av det instrumentelle og institusjonelle perspektivet. Bidrar analysene av Mongstad-, Åsgard- og Iran-prosessene til å klargjøre statlig styring og eierskap overfor Statoil? Som analysene viser var ikke styrings- og eierskapsforholdet mellom staten og Statoil entydig i disse tre prosessene. De tre casene ble valgt på grunn av likhet i utfall. Imidlertid kjennetegnes casene av store ulikheter i prosessene som førte fram til at styrelederne og toppsjefene i Statoil måtte gå av.

Mongstad-prosessen var kjennetegnet av passiv eierstyring fra politisk ledelse sin side, samt et stort engasjement fra Stortinget. I analysen ble det argumentert for at prosessen, som førte til at styret oppløste seg selv og at administrerende direktør Arve Johnsen trakk seg fra stillingen sin, var politisk styrt. Mindretallsregjeringen til Arbeiderpartiet opptrådte passivt, mens Stortinget i opposisjon opptrådte aktivt. Statoil var helstatlig, noe som innebar krav om informasjonsflyt mellom selskapet, regjeringen og Stortinget. Ansvaret ble også definert å tilhøre olje- og energiminister Arne Øien (generalforsamlingen). Styret raknet innenfra etter massivt press i media først og fremst fra Stortinget, og da forsvant også sikkerhetsgrunnlaget til Arve Johnsen. Utnevningen av Harald Norvik som ny toppsjef var politisk fordi han var arbeiderpartimann, men samtidig var han mye mer ”spiselig” for opposisjonen enn Johnsen.

Åsgard-prosessen, som førte til avsettelse av styret og konsernsjef Harald Norvik, fremsto på en helt annen måte. I analysen ble det argumentert for at prosessen var kjennetegnet av politisk ledelses styring og først og fremst eierstyring. På tross av en periode med mindretallsregjeringer preget av stortingsregjereri, blandet Stortinget seg lite inn i politisk ledelses håndtering av prosessen. Den lave aktivitetet

fra Stortinget sin side var delvis grunnet olje- og energiminister Marit Arnstads og konstituert olje- og energiminister Anne Enger Lahnsteins hierarkiske kontroll og styring, og dels på grunn av en tiltakende definering av Statoil som forretning og ikke politikk. Norvik ble byttet ut med en konsernsjef uten politisk erfaring.

Iran-prosessen førte til avskjedigelse av styreleder Leif Terje Løddesøl og konsernsjef Olav Fjell. Statoils organisering hadde endret seg, og selskapet var nå delprivatisert. Dette bar prosessen tydelig preg av, da den framsto som tilnærmet avpolitisert. I analysen argumenteres det for at det i hovedsak var den nye organiseringen av selskapet som var årsaken til den passive og avventende holdningen til olje- og energiminister Einar Steensnæs. Det ble også hevdet at ansvarsforholdet etter delprivatiseringen fortsatt er uklart.

Opprettelsen av Statoil som statens instrument i petroleumsvirksomheten ville neppe skjedd i dag. Er det dermed slik at styrings- og eierskapsrelasjonen ved Mongstad-, Åsgard-, og Iran-prosessene har dreid fra politisk styring til petrolisering i takt med den økende fristillingen av selskapet? Er oljevirksomheten avpolitisert? Delprivatiseringen betyr nødvendigvis ikke at eierstyringen er svekket, da det delprivatiserte Statoil kan ha mindre makt og styring over staten, enn hva det helstatlige Statoil hadde. Som analysen av Mongstad-prosessen viste utøvde politisk ledelse liten styring overfor Statoil, nettopp fordi oljevirksomheten på mange måter var petrolisert. Delprivatiseringen har kanskje ført til klarere definerte roller, men ansvarsforholdet er fortsatt usikkert. Det er et faktum at statlig eierskap innebærer en del demokratiske implikasjoner.

7.1.2 Avsluttende betraktninger om statlig styring og eierskap overfor Statoil

Innstillingen av Johan Fr. Odfjell som ny styreleder i Statoil i 2006, var preget av stor politisk aktivitet, og som en følge trakk Odfjell sitt kandidatur. Eierskapet skapte engasjement i forhold til defineringen og organiseringen av statens forhold til Statoil. Målet med statens eierskap i Statoil ASA er formulert på denne måten i den rød-

grønne regjeringens eierskapsmelding: ”Regjeringen mener staten bør ha en høy eierandel i Statoil ASA for å sikre industriell kompetanse, arbeidsplasser og forvaltning av store norske naturressurser. Det er også viktig å opprettholde hovedkontorfunksjoner og forsknings- og utviklingsoppgaver i Norge” (St.meld nr.13 2006-2007):87). Staten solgte seg ned i forbindelse med delprivatiseringen. Fra å eie 100 prosent av aksjene, ble det gjort et nedsalg til 81,8 prosent, og deretter til 70,9 prosent. Nå skal staten kjøpe seg opp igjen i forbindelse med fusjonen med Hydro. Det er interessant at stortingsmeldingen argumenterer for et aktivt og statlig eierskap, mens fusjoneringsprosessen, hvertfall på overflaten, ser ut til å være kjennetegnet av passivitet hos regjeringen Stoltenberg II. Som den første flertallsregjeringen siden Willoch (1983-85) har den rød-grønne regjeringen i utgangspunktet muligheten til å få gjennomført ganske mye, og det vil bli interessant å se hvordan veien går videre i forbindelse med hvem som styrer hvem. Det er ikke umulig at styrings- og eierskapsforhold mellom staten og Statoil (StatoilHydro) fortsatt vil skape debatt og furore i det politiske liv i fremtiden.

Kildeliste

BØKER, ARTIKLER OG KOMMENTARER

Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Blichner, Lars Chr. og Johan P. Olsen (1989). "Styringens kunnskapsgrunnlag", s. 70-93 i Johan P. Olsen (red.) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: TANO.

Brunsson, Nils (1989). *The organization of hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

Christensen, Tom (1994). Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen. Oslo: TANO.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Claes, Dag Harald (1995). "Norsk olje- og gasspolitikk", s. 144-160 i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*. Bergen og Trondheim: Chr Michelsens Institutt/Cappelen Akademisk Forlag.

Egeberg, Morten (1989). "Mot instrumentelle perspektiver i statsvitenskapen," s. 15-28 i Morten Egeberg (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Engelstad, Fredrik (2000). "Innledning", s1-3 i *Eierskap og makt – konferanserapport*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr.11.

Engelstad, Fredrik, Espen Ekberg, Trygve Gulbrandsen og Jon Vatnaland (2003). *Næringslivet mellom marked og politikk*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.

Gravdahl, Berit (2003) *Statoils håndtering av korrupsjonsanklagene*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Kursoppgave i hovedfagskurset Institusjonell teori.

Grøndahl, Øyvind N. (1995). "Partienes styringspolitikk," s. 85-104 i Grøndahl, Øyvind N. og Tore Grønlie (red.) *Fristillingens grenser*. Bergen: Fagbokforlaget.

Grønlie, Tore (1989). *Statsdrift. Staten som industrieier i Norge 1945-1963*. Oslo: TANO.

Grønlie, Tore (1995). "Statsaksjeselskapet – aktuelle reformer og historisk problem", s.9-22 i Grøndahl, Øyvind N. og Tore Grønlie (red.): *Fristillingens grenser*. Bergen: Fagbokforlaget.

Grønlie, Tore (2000). "Statlig eierskap – hvem styrer statsselskapene?" i *Eierskap og makt – konferanserapport*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr.11.

Hagen, Kåre Petter og Agnar Sandmo (red.) (1992). *Offentlig politikk og private incitamenter*. Oslo: TANO.

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Krasner, Stephen D. (1988) "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies* 21 (1):66-94.

Kindingstad, Torbjørn (2002). *Norges Oljehistorie*. Stavanger: Wigestrands Forlag AS:

Lægreid, Per (1988). *Oljebyråkratiet. Om statsadministrasjonen i ein oljealder*. Oslo: TANO.

March, James G. og Johan P. Olsen (1989). "The Search for Appropriate Institutions", s. 117-142 i *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free press.

March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free press.

Meyer, John W. og Brian Rowan (1991). "Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony", s. 41-62 og 317-318 i Powell, Walter og Paul Dimaggio (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press

Mjøset, Lars (2005). "Den norske oljeøkonomiens integrasjon i verdensøkonomien" i Frønes, Ivar og Lise Kjølrsrud (red.) *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal.

Nordby, Trond (2000). *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

Noreng, Øystein (1984). *Olje-Norge. Det bevisstløse eksperiment*. Oslo: Aschehoug.

Olsen, Johan P. (1989). *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: TANO.

Olsen, Johan P. (1989). "En ny dimensjon i norsk politikk?" s.11-43 i Johan P. Olsen (red.) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: TANO.

Olsen, Johan P., Paul G. Roness og Harald Sætren (1989). "Styring gjennom institusjonsutforming," s. 94-120 i Johan P. Olsen (red.) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: TANO.

Rasch, Bjørn Erik (1997). "public choice-teori" s. 225-226 i Øyvind Østerud, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (red.) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sejersted, Francis (1999). *Systemtvang eller politikk. Om utviklingen av det oljeindustrielle kompleks i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

Selznik, Phillip (1997) *Lederskap*. Oslo: TANO Aschehoug.

Thomassen, Petter (1987). "Statoil holder oss for narr", *Aftenposten* 16. oktober.

Willoch, Kåre (1987). "Statsbedriften Statoil og Mongstad: Bedrøvelig og kostbar erfaring", *Aftenposten* 5. oktober.

Willoch, Kåre (2004). *Utfordringer*. Oslo: Cappelen.

Wyller, Thomas Chr. (1987). "Nå står det til Stortinget", *Aftenposten* 17. november.

OFFENTLIGE DOKUMENTER

OED (2003). *Fakta 2003. Norsk petroleumsvirksomhet*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

St.meld. nr. 46 (1997-1998). *Olje- og gassvirksomheten*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

St.meld. nr. 16 (1987-1988). *Kostnadsoverskridelsene ved utbyggingen av raffineriet og råoljeterminalen på Mongstad*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

St.meld. nr. 37 (1998-1999). *Tillegg til St meld nr 46 (1997-98) om Olje- og gassvirksomheten; oljemarkedspolitik, rammebetingelser, Investeringsutvalgets rapport og kostnadsoverskridelsene i Åsgardkjeden*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

St.meld. nr. 39 (1999-2000). *Olje- og gassvirksomheten*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

St.meld. nr. 38 (2001-2002). *Om olje- og gassvirksomheten*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

St.meld. nr. 13 (2006-2007). *Et aktivt og langsiktig eierskap*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.

St.prp. nr. 36 (2000-2001). *Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

St.prp. nr. 17 (2004-2005). *Om endringer av løyvingar på statsbudsjettet for 2005 m.m. under Olje- og energidepartementet*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

St.prp. nr. 60 (2006-2007). *Sammenslåingen av Statoil og Hydros petroleumsvirksomhet*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

INTERNETTSIDER

Ask, Alf Ole (2004). Innlegg på SKUP-konferansen 2004 lastet ned 24. april 2007:
[www.skup.no/Metoderapporter/ SKUP-metoderapporter_for_2004/Metoderapporter.doc](http://www.skup.no/Metoderapporter/SKUP-metoderapporter_for_2004/Metoderapporter.doc)

Fra OED lastet ned 24. april 2007:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/Olje_og_gass/Norsk-oljehistorie-pa-5-minutter.html?id=440538

http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/Olje_og_gass/Norges-olje-og-gassressurser.html?id=443528

http://www.regjeringen.no/Upload/OED/Taler/Odd%20Roger%20Enoksen/ORE_Sammenslaing_av_Statoil_og_Hydros_petroleumsvirksomhet_PK_300307.pdf

AVISARTIKLER

Kapittel 1:

Aftenposten (2004). "Lindbæk lover bot og bedring." 27.februar.

Aftenposten (2006). "Sponheim: - Enoksen bør gå av." 31.mai.

Dagens Næringsliv (2007). "Skaffer seg nye verdier." 11.mars.

Dagens Næringsliv (2007). "Knefall for kapitalen." 31.mars.

Kapittel 4:

Aftenposten (1987). "Dalende Statoilstjerne i Ap." 21. april.

Aftenposten (1987a). "Dette må være dårlig styring." 26. september.

Aftensposten (1987b). "Mongstadsjokk på 3,8 milliarder." 26. september.

Aftenposten (1987). "Jakt på sydebukker igang." 28. september.

Aftensposten (1987). "Mongstad – fra visjon til mareritt." 29. september.

Aftenposten (1987a). "Arve Johnsen: Intet å skjule." 30. september.

Aftenposten (1987b). "Regjeringen må redegjøre." 30. september.

Aftenposten (1987c). "Due orientert alt 9. september." 30. september.

Aftenposten (1987). "Politikerne skjerper tonen i Mongstadsaken." 1. oktober.

Aftenposten (1987). "Staten i staten." 2. oktober.

Aftenposten (1987). "Gåtefulle Johnsen." 10. oktober.

Aftenposten (1987a). "Øien dissekerer Statoil." 14. november.

Aftenposten (1987b). "Inge Johansen: Vil ikke gå av." 14. november.

Aftenposten (1987c). "Johnsens skjebne uviss." 14. november.

Aftenposten (1987d). "Ingen får sparken." 14. november.

Aftenposten (1987). "Ny kritikk av Mongstadsaken." 17. november.

Aftenposten (1987). "Regjeringen tok feil." 19. november.

Aftenposten (1987). "Regjeringen må velge: Statoil eller Øien." 20. november.

Aftenposten (1987). "Jordskjelvdøgnet i Statoil." 21. november.

Aftenposten (1987). "Lettelse i Stortinget – Arve Johnsen trekker seg." 23. november.

Kapittel 5:

Aftenposten (1999). "Statoilsjefen har styrets tillit." 8. april.

Aftenposten (1999). "Gjorde rent bord i Statoil." 24. april.

Aftenposten (1999). "Statoil-styret felte seg selv." 25. april.

Aftenposten (1999). "Statoil ved en korsvei."

Bergens Tidende (1999). "Anne går til Stortinget med Kran." 8. april.

Bergens Tidende (1999). "Beskyttelse eller skifte i Statoil?" 23. april.

Bergens Tidende (1999). "Åsgard er ingen skandale." 24. april.

Dagens Næringsliv (1999). "Norviks milliardoverskridelser." 6. april.

Dagens Næringsliv (1999). "Sabelrasling etter milliardsprekk." 8. april.

Dagens Næringsliv (1999). "Sparket Statoil-styret." 24. april.

Dagens Næringsliv (1999). "Dramatikk i Statoil." 26. april.

Kapittel 6:

Aftenposten (2003). "Steensnæs venter at Fjell rydder opp." 11. september.

Aftenposten (2003). "Forlater ikke Statoil tomhendt." 13. september.

Aftenposten (2003). "Etisk mulig for Statoil å satse ute?" 15. september.

Aftenposten (2003). "Statoil-ledelsen sitter på nåde." 17. september.

Aftenposten (2003). "Olav Fjells vanskelige omkamp." 23. september.

Dagens Næringsliv (2003). "Statoil gir 115 mill. for råd om Iran." 6. september.

Dagens Næringsliv (2003). "Statoil er eneste kunde." 8. september.

Dagens Næringsliv (2003). "Vet fint lite om Iran-konsulent." 9. september.

Dagens Næringsliv (2003). "Fjells mektige venner." 10. september.

Dagens Næringsliv (2003a). "Virker veldig naivt av Statoil." 11. september.

Dagens Næringsliv (2003b). "Statoiletikk." 11. september.

Dagens Næringsliv (2003a). "Etter læreboken i Iran." 13. september.

Dagens Næringsliv (2003b). "Steensnæs fornøyd." 13. september.

Dagens Næringsliv (2003). "Betinget tillit." 17. september.

Dagens Næringsliv (2003). "Stjerner og "midnight calls"." 20. september.

Dagens Næringsliv (2003). "Med rene hender." 24. september.